

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA
recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, para dotar de atribuciones en materias financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor.

BOLETÍN N° 7.094-03.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Economía tiene el honor de informar respecto del proyecto de ley de la suma, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje del Presidente de la República.

La iniciativa ingresó a tramitación en el Senado con fecha 1 de marzo de 2011, pasando a la Comisión de Economía y a la de Hacienda, en su caso.

El Presidente de la República hizo presente urgencia para el despacho de esta iniciativa, con el carácter de “suma”. El plazo vence el 4 de mayo próximo.

A una o más de las sesiones en que la Comisión trató este proyecto concurrió, además de sus miembros integrantes, el Honorable Senador señor Juan Pablo Letelier Morel,

También asistieron, especialmente invitadas, las siguientes personas:

Del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo: el Subsecretario, señor Tomás Flores Jaña; el Jefe del Departamento Jurídico, señor Eduardo Escalona Vásquez, y el Asesor Legislativo, señor Alejandro Arriagada Ríos.

Del Servicio Nacional del Consumidor: el Director, señor Juan Antonio Peribonio Poduje; el Subdirector, señor Lucas del Villar Montt, y la Jefa de la División Jurídica, señora Ximena Castillo Faura.

De la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN): el Abogado del Programa de Asesorías Legislativas, señor Sebastián Pavlovic Jeldres.

Del Instituto Libertad: la Directora Ejecutiva, señora Najel Klein Moya; la economista, señora María José Meléndez, y la abogada del área legislativa, señora María Fernanda Marchant.

Del Instituto Libertad y Desarrollo: el Director del Programa Legislativo y Judicial, señor Rodrigo Delaveau Swett y el abogado señor Daniel Montalva Armanet.

De la Dirección de Presupuestos: la Jefa de Sector señora Silvia Siebert Peters.

De la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras: el Superintendente, señor Carlos Budnevich Le Fort, y el Director de Estudios y Análisis Financiero, señor José Miguel Zavala Matulic.

De la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios A.C. (CONADECUS): el Presidente, señor Hernán Calderón Ruiz.

De la Fundación Chile Ciudadano: el Presidente, abogado señor Fernando Arancibia Meza.

De la Biblioteca del Congreso Nacional: los analistas, señora Annete Hafner y señor James Wilkins Binder.

De la Secretaría General de la Presidencia: el asesor, señor Juan Pablo Barros Basso, y los analistas, señora Francisca Navarro Moyano, y el señor Juan Pablo Rodríguez.

El asesor del Honorable Senador Tuma, señor Álvaro Pavez Jorquera. El asesor del Honorable Senador Alberto Espina, señor Daniel Siebert Parot. El asesor del Honorable Senador Escalona, señor Jaime Romero Álvarez.

- - - - -

OPINIÓN DE LA CORTE SUPREMA

Con fecha 1 de marzo de 2011, por Oficio N° 172/SEC/11, el Senado recabó el parecer de la Excelentísima Corte Suprema sobre el artículo 16 quáter del proyecto, que dice relación con atribuciones de los tribunales de justicia, , en cumplimiento de lo preceptuado por la Constitución Política de la República. La Corte Suprema respondió con fecha 4 de abril de 2011, por Oficio N° 60-2011.

El Alto Tribunal fue del parecer que el proyecto no contiene modificaciones orgánicas ni de procedimiento, sin perjuicio de lo cual formuló algunas observaciones a su texto.

Primeramente, hizo presente que, a su juicio, los nuevos artículos que se agregan a continuación del artículo 16 de la ley N° 19.496 deben insertarse después del artículo 16 B.

Enseguida, consignó que debe entenderse que el tribunal competente para conocer de las multas contempladas en el inciso primero del artículo 16 quáter es el Juez de Policía Local competente según territorio, y que la acción de nulidad que concede el inciso segundo del mismo precepto será conocida por dicho Juez, o por el juez civil, según se trate de demandas que se funden en un perjuicio al interés individual o al colectivo o difuso.

Por último, consideró innecesario el inciso tercero del artículo 16 quáter, porque el proveedor no podría invocar a su favor la nulidad de una o más cláusulas del contrato de adhesión que ha propuesto al consumidor.

- - - - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

El proyecto tiene por objetivo fundamental introducir modificaciones a la ley N° 19.496, de protección de los derechos de los consumidores (LPC), a fin de dotar al Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) de mayores atribuciones en el ámbito financiero. Entre otras disposiciones, se contempla la regulación de los contratos de adhesión; se crea la figura del “Sello SERNAC”, a fin de identificar los contratos que cumplen con los estándares exigidos; se fortalece la facultad del SERNAC para requerir información eficaz, así como se facilita el acceso a la misma por parte del consumidor, con el propósito de fortalecer el ejercicio efectivo de su derecho, en especial tratándose de servicios financieros, y se confiere el carácter de ministro de fe a ciertos funcionarios del Servicio.

- - - - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Conforme a lo dispuesto en los artículos 77 y 66, inciso segundo, de la Constitución Política de la República, el artículo 16 quáter contenido en el numeral 1 del artículo 1° del proyecto tiene carácter orgánico constitucional, porque confiere a los Jueces de Policía Local una nueva atribución, cual es, la de ordenar adecuar las cláusulas de un contrato que subsistan luego de declarar la nulidad de otras.

Si bien la Cámara de Diputados, en el primer trámite constitucional, no lo declaró expresamente, al votar en general y en particular aprobó esta norma con quórum suficiente. Por su parte, el Senado, al recibir el proyecto en segundo trámite, entendió que el artículo 16 quáter efectivamente afecta atribuciones de los tribunales de justicia, por lo que ofició a la Corte Suprema, recabando su parecer.

Por otra parte, la Cámara de Diputados estimó que el artículo 59 bis contenido en el numeral 9 del artículo 1° del proyecto tiene también carácter orgánico constitucional, pues otorga al Director del SERNAC una nueva facultad, que alteraría la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado es el decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2000 y publicado en 2001.

La disposición en comento faculta al Director del Servicio para investir del carácter de ministro de fe ciertos cargos y empleos y para otorgar tal calidad a determinados funcionarios.

- - - - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se ha tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

A. ANTECEDENTES JURÍDICOS

- Ley N° 18.959, que creó el Servicio Nacional del Consumidor.
- Ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores.
- Ley N° 19.955, que incorporó a la anterior la defensa de intereses colectivos y difusos.
- Leyes N° 19.659 y N° 19.761, sobre cobranzas ilegales.
- Código Civil.
- Código de Comercio.

B. ANTECEDENTES DE HECHO

El Mensaje que dio inicio a la tramitación de esta iniciativa señala que las empresas tienen incentivos para prestar un mejor servicio a sus clientes cuando los consumidores están bien informados y cuentan con una variedad de opciones comparables para elegir. Un objetivo central de la acción del Servicio Nacional del Consumidor, por tanto, es favorecer condiciones tales que compelan a las empresas a informar eficazmente a los consumidores, en orden a que éstos decidan libremente con quien desean contratar.

El Estado ha acompañado este proceso por medio del establecimiento de un sistema destinado a la mejora en la información que se entrega a los distintos actores y a la promoción del

entendimiento entre proveedores y consumidores. No obstante, es posible todavía percibir en algunos mercados asimetrías de información, tanto respecto de la relación de consumo como de la eficacia y oportunidad de los procedimientos para resolver las desavenencias que puedan darse entre las partes en las fases posteriores a la celebración del contrato respectivo. Particularmente, se constata la existencia de estas asimetrías en el mercado de servicios financieros, que las atribuciones actuales del Servicio Nacional del Consumidor no han sido suficientes para resolver, por lo que es indispensable fortalecer la protección del consumidor de servicios financieros, de telecomunicaciones y de transporte público de pasajeros, entre otros, a través de la dotación de mayores atribuciones y competencias al referido Servicio, perfeccionando la entrega de información y realizando estudios que reduzcan las asimetrías de información. Estas atribuciones servirán también en otros mercados regulados, de características similares a las del financiero.

Actualmente, la letra g) del artículo 58 de la ley N° 19.496, otorga al Servicio Nacional del Consumidor la facultad de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que digan relación con los intereses generales de los consumidores. Esta facultad incluye la atribución de denunciar los posibles incumplimientos ante los organismos o instancias jurisdiccionales respectivas y de hacerse parte en las causas en que estén afectados los intereses generales de los consumidores, según los procedimientos que fijan las normas generales o las especiales aplicables. Por otra parte, la referida ley rige supletoriamente respecto de la normativa contenida en las leyes especiales que regulan determinadas actividades económicas.

El Mensaje entrega datos que grafican cuantitativamente la situación que existe en las relaciones de consumo de ciertas actividades económicas, en cuanto a los procedimientos relativos a la solución de desavenencias entre las partes. Durante el año 2009 el Servicio Nacional del Consumidor recibió aproximadamente 328 mil consultas y 170 mil reclamos, de estos últimos, el 27% correspondió al sector de servicios financieros y seguros, y el 26% al sector de telecomunicaciones. Es decir, más de la mitad de los reclamos atendidos por dicho Servicio están concentrados en mercados regulados por leyes especiales. En vista de lo anterior, se pretende fortalecer la protección de personas que, particularmente en los ámbitos señalados, desarrollan operaciones susceptibles de ser resguardadas con los mismos principios y normas que protegen a los consumidores de otros mercados, aunque de forma supletoria, proveyendo una orientación por parte del Servicio Nacional del Consumidor que permita tener consumidores más informados, única herramienta realmente eficaz para la protección preventiva de sus derechos.

Se precisa que la industria financiera se encuentra regida por un conjunto de normas diversas: por una parte, el Banco Central de Chile de conformidad con su Ley Orgánica Constitucional, tiene la responsabilidad de velar por la estabilidad de la moneda y el normal

funcionamiento de los pagos internos y externos, y para ello cuenta con amplias facultades normativas y regulatorias, a lo que debe agregarse la existencia de leyes especiales destinadas a regular los diversos subsectores de la industria financiera, tales como la Ley General de Bancos, la ley de Sociedades Anónimas, la que rige a las Compañías de Seguros, la de cuentas corrientes bancarias y cheques, la ley para las operaciones de crédito de dinero, la de impuesto de timbres y estampillas y la que rige a las administradoras de fondos de pensiones, entre otras.

Estas leyes especiales no siempre destacan las obligaciones de los prestadores de servicios o proveedores de bienes en cuanto a la obligación de informar eficazmente a los consumidores, de manera tal que éstos puedan decidir libremente con quien les conviene contratar, o bien para que ellos cuenten con información eficaz que les permita evaluar el costo que significa cambiarse de prestador del servicio, cuando se trata de relaciones en las que media un contrato que se extiende en el tiempo, y conocer a cabalidad los intereses, comisiones y costos de salida o por término del contrato con una institución financiera. Por ello, se ha estimado necesario reforzar el rol que el Servicio Nacional del Consumidor puede cumplir en esta materia, de manera que, en coordinación con los reguladores sectoriales, pueda exigir que los proveedores de bienes y servicios entreguen información oportuna y eficaz, para que el consumidor conozca de manera completa el costo del bien o servicio que recibe y el costo de poner término a una relación de consumo que se mantiene en el tiempo, materias en las cuales resulta muy difícil apreciar las diferencias entre las diversas empresas oferentes.

Luego, el Mensaje aborda áreas específicas de la Ley de Protección a los Derechos de los Consumidores (LPC) que pueden ser perfeccionadas con la propuesta en estudio. Se hace presente que las modificaciones planteadas en el Mensaje sufrieron importantes cambios en el primer trámite constitucional, hasta llegar al texto que se somete a la consideración del Senado.

- - - - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

EXPOSICIÓN DEL SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA

Al presentar el proyecto, el Subsecretario de Economía, señor Tomás Flores, se refirió en primer lugar a sus objetivos. Indicó que los consumidores acceden hoy a una gran variedad de bienes y servicios, sofisticados y complejos, por ejemplo, productos financieros y de telecomunicaciones, vinculaciones que generan asimetrías de información. Esto produce diversas consecuencias, entre las que mencionó la exposición de los consumidores a aprovechamiento o abuso por parte de proveedores.

Manifestó que la LPC es insuficiente, en particular cuando el comercio de ciertos productos o servicios está regido por una legislación sectorial. El proyecto de ley modifica la LPC disponiendo mejor acceso de los consumidores a información relevante en todos los sectores y fortaleciendo la defensa del consumidor ante infracciones a ella.

El proyecto fortalece al SERNAC como instancia que vela por los derechos del consumidor, en la provisión de una amplia gama de bienes y servicios.

Los consumidores que se verán beneficiados por el proyecto son principalmente, pero no exclusivamente, los de servicios regulados como los financieros, de telecomunicaciones y de transportes, entre otros:

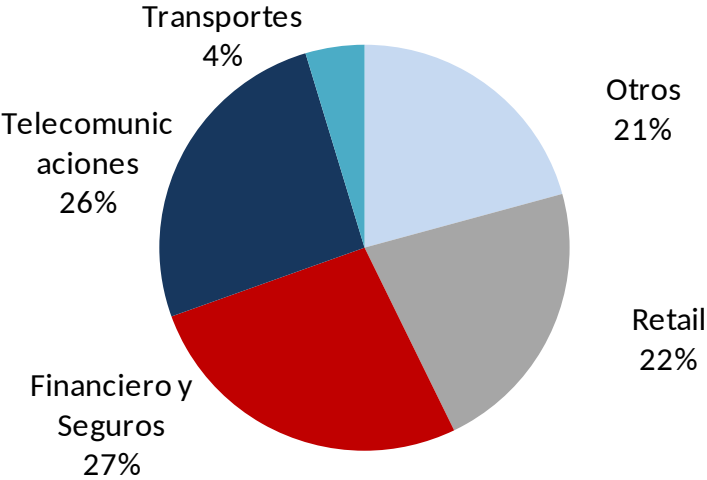
Consumidores de servicios financieros:

- Un 67% de los hogares tiene algún tipo de deuda (2,6 millones de casi 4 millones de hogares urbanos).
- En los estratos de menores ingresos (deciles 1 a 5), el 61,4% de los hogares tenía algún tipo de deuda al año 2007.
- Un 56% de las personas que tiene algún tipo de deuda de consumo alcanzó sólo la educación básica.
- Al año 2009 se contabilizan 2,4 millones de cuentas corrientes.
- Las tarjetas de crédito activas llegaron a 4,3 millones el año pasado.

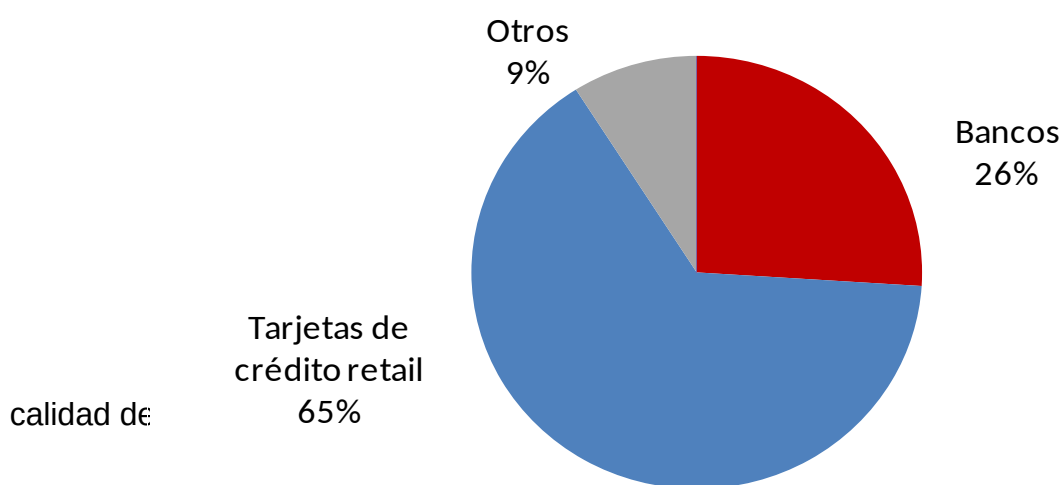
Consumidores de servicios de telecomunicaciones:

- Hoy hay 3,5 millones de líneas telefónicas fijas y 17,1 millones de abonados a telefonía celular en Chile.
- Las conexiones fijas dedicadas a Internet llegan a 1,7 millones, igual al número de abonados a televisión de pago a marzo de 2010.

Reclamos recibidos por SERNAC 2009



Reclamos mercado financiero 2009



- 40% de los reclamos se refiere a cobros indebidos.
- 14% a incumplimiento de las condiciones contratadas.
- 14% se queja de la mala calidad del servicio (dificultades para cerrar las cuentas bancarias).
- Otros: falta de información oportuna en las condiciones relevantes del servicio, cobranzas extrajudiciales abusivas.

En telecomunicaciones:

- 23% de los reclamos se refieren a la mala calidad de servicio.
- 16% al incumplimiento de las condiciones contratadas.
- 13% respecto a cargos no consentidos por el consumidor.
- 12% por facturación excesiva o no justificada.
- 7% a falta de información veraz y oportuna.

En transporte:

- 76% de los reclamos se refieren a obligaciones del proveedor.
- 22% a derechos del consumidor (falta de información veraz y oportuna, cargos no consentidos por el consumidor).

Explicó el señor Subsecretario que el proyecto genera un SERNAC más fuerte, para lo cual crea una División especializada

en supervisión de los derechos del consumidor de bienes y servicios financieros, de telecomunicaciones y de transporte.

Asimismo, precisa la información mínima que han de contener los contratos de adhesión de servicios financieros; crea el Sello SERNAC, mediante el cual se certifica el cumplimiento de la LPC por parte de los respectivos contratos; faculta al Gobierno para dictar reglamentos que faciliten la ejecución de la LPC y, tratándose de materias financieras, establece qué reglamentos deben dictarse; confiere el carácter de ministro de fe a determinados funcionarios de SERNAC, para que puedan certificar hechos que sirvan como prueba en tribunales; amplía las atribuciones del SERNAC para pedir información y poder entregarla a los consumidores para que tomen decisiones informadas, y promueve la publicación de los precios de los productos que se ofrezcan en páginas web.

Explicó que el SERNAC informa a los consumidores y, en caso de detectar infracciones, promueve la conciliación entre proveedor y consumidor, o la aplicación de multas por parte de reguladores sectoriales y tribunales. En consideración a que el SERNAC no impone multas, es crucial dar carácter de ministro de fe a algunos funcionarios que certificarán infracciones ante los tribunales. Dicho medio de prueba es indispensable en infracciones que no dejan rastro.

Agregó el señor Subsecretario que la institución de los ministros de fe es habitual en la persecución de infracciones que deben acreditarse ante tribunales. Por ejemplo, cuentan con tal atributo los fiscalizadores de Carabineros de Chile, del Servicio de Impuestos Internos (SII), de la Dirección del Trabajo, de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), de la Superintendencia del Medio Ambiente, del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SSS), y del Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA).

El señor Subsecretario hizo presente que el Gobierno presentó una indicación que autoriza la venta de dos o más productos financieros en forma simultánea, sólo si se cumplen determinadas condiciones. Por vía ejemplar, mencionó varios productos que se ofrecen conjuntamente al cliente:

- Crédito hipotecario más cuenta corriente: se utiliza la cuenta corriente como medio de cobro de los dividendos, facilitando el proceso y disminuyendo retrasos.
- Cuenta corriente más línea de crédito: otorga capacidad de endeudamiento automático y acotado al cuenta correntista.
- Cuenta corriente más tarjeta de crédito: ofrece medio de pago y de crédito adicional, con cobros asociados a la cuenta corriente.

- Créditos más seguros: la ley N° 20.448 prohíbe que si se exigen seguros, las condiciones del crédito dependan de la contratación con el mismo proveedor del servicio financiero. Señaló que los créditos hipotecarios deben estar obligatoriamente resguardados por seguros de desgravamen y de incendio.
- Corretaje de acciones más custodia: para intermediar acciones las corredoras ofrecen contratos de custodia y así se aseguran que se tienen las acciones.

Explicó que SERNAC tiene una notoria ventaja respecto de cualquier fiscalizador sectorial para realizar los cometidos que le asigna el proyecto, porque ha ganado merecido prestigio en esta tarea; cuenta con una amplia red que cubre el 97% del territorio mediante 15 oficinas propias y convenios con municipios; posee un activo call center (263 mil consultas en el año 2009) y una página web con más de 2 millones de visitas al año, y recibe 500 mil reclamos y denuncias al año (1.300 al día), las que procesa en un promedio de 24 días.

Explicó que no se escogió a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), porque ésta tiene otro fin primordial, cual es la velar por la solvencia de la industria bancaria y las multas que puede aplicar ceden en beneficio fiscal. SERNAC, en cambio, procura la reparación de los derechos de los consumidores. Además, la SBIF no tiene facultades respecto de las tarjetas de crédito de las multitiendas.

El SERNAC, recalcó, ayuda al consumidor a hacer valer sus derechos ante el proveedor y, en determinados casos, los apoya ante los tribunales. La mitad de los reclamos se resuelve por conciliación con el proveedor.

El Honorable Senador señor Tuma señaló que sin duda este proyecto es un avance en la relación entre la industria bancaria y el comercio y los usuarios. Desde hace tiempo se detecta la necesidad de legislar sobre este tema, por la enorme desigualdad que existe entre las partes, y esta iniciativa legal del Presidente de la República la pretende resolver.

Sin embargo, en su opinión el proyecto no es lo que se esperaba, porque no logra equilibrar la capacidad negociadora de las partes. El proyecto enfoca este desequilibrio casi exclusivamente en la falta de información, en circunstancias que hay otras causas, como la capacidad de los usuarios para tomar decisiones.

Enfatizó que en los hechos hay un abuso de poder por asimetría, no sólo cultural, sino por la urgencia de muchos consumidores por obtener ciertos recursos y por los excesos de la publicidad. Es necesario limitar el otorgamiento de créditos a personas que no tienen capacidad de pago, aseveró Su Señoría.

Agregó que los abusos son tan generalizados que si no se establece un servicio especial para combatirlos, debería reforzarse a fondo el SERNAC, en lugar de la escasa medida en que lo hace el proyecto. La cantidad de reclamos que recibe el SERNAC hace imposible que con su dotación funcionaria tenga cobertura nacional efectiva, además, carece de imperio sobre los entes fiscalizados, que son grandes empresas.

Recordó que cuando se dictó la Ley sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, siempre se pensó en consumidores de tiendas, no del sistema financiero, y en esa perspectiva se definieron las disposiciones; en consecuencia, habría que revisar la ley a la luz de estas nuevas realidades, teniendo presente que la mayor parte de los cambios necesarios son de iniciativa del Ejecutivo.

El Honorable Senador señor García estimó que aprovechar la experiencia del SERNAC es una buena solución del problema que se quiere resolver. Agregó que la protección al consumidor ha avanzado y las personas han tomado conciencia de sus derechos y los exigen porque disponen de más información.

Indicó que la administración del SERNAC ha hecho desde sus inicios una gran labor, no solamente al resolver conflictos, sino también con los estudios de precios que hace de productos de uso masivo.

Respaldó la idea de crear el “Sello SERNAC”, porque generará confianza en el consumidor, y quienes no lo tengan probablemente verán disminuida su clientela. Esto cobra especial importancia aplicado a las tasas de interés de los bancos e instituciones financieras. Recordó el bullado caso de Eurolatina, que ahora funcionando con otro nombre, cuestión que tal vez se habría podido evitar si las personas tuvieran más información disponible.

El Honorable Senador señor Pérez Varela coincidió en apreciar que este proyecto representa un avance significativo respecto de la situación actual.

En cuanto a cuál servicio asignar las nuevas atribuciones, consideró preferible aprovechar la eficiencia probada del SERNAC, en lugar de aumentar la burocracia, y trajo a colación que cuando más funcionarios participaron en las licitaciones de obras públicas, más irregularidades se produjeron.

Agregó que también es importante la creación del “Sello SERNAC” y la disponibilidad de información con que pueda contar la ciudadanía para tomar mejores decisiones.

Hizo presente la necesidad de reforzar la presencia de la fiscalización de SERNAC en regiones, al menos en las capitales de provincia.

Finalmente señaló que este es un tema dinámico, en que los problemas que se presentan van a ir cambiando y la ley deberá ir adecuándose a ellos en los próximos años.

El Honorable Senador señor Zaldívar expresó que el proyecto plantea un avance, pero que la fórmula diseñada no es propiamente un SERNAC financiero. No es un mal camino utilizar la experiencia del SERNAC, señaló, pero debe reforzarse en forma significativa su dotación, porque las 23 nuevas plazas que se autorizan, son claramente insuficientes para responder a las necesidades de todas las regiones del país. Asimismo, es preciso definir con claridad la coordinación entre el Servicio y las municipalidades.

Lo fundamental va a ser el reclamo dirigido hacia el mundo financiero, pero no a los bancos, que tienen más regulación y han pasado a ser entidades más seguras, sino a las casas comerciales que dan créditos a tasas de interés que significan que las personas pagan hasta dos o tres veces el valor de lo que compran. Indicó que en muchas ocasiones la información acerca de la tasa de interés es vaga y se cobran otros cargos que no se mencionan al comienzo, porque el consumidor tiende a considerar el valor de la cuota, en lugar del costo financiero y el pago total que finalmente hará. Agregó que sería necesario hacer un estudio de las tasas de interés que se están cobrando en los distintos sectores financieros, para cuantificar las diferencias.

Coincidió en que la SBIF no es la entidad apropiada, porque su finalidad es otra, como ya se ha dicho.

- - - - -

La Comisión escuchó también la opinión de centros de estudio e investigación, para ilustrar el debate.

CORPORACIÓN DE ESTUDIOS PARA LATINOAMÉRICA (CIEPLAN)

El señor Sebastián Pavlovic, abogado del Programa Legislativo de CIEPLAN, destacó que los objetivos comprendidos en el Mensaje que ingresó a la Cámara de Diputados eran más restringidos que lo que entendió la opinión pública. Básicamente, el proyecto persigue facilitar el acceso a información de los consumidores de servicios financieros; otorgar mayores atribuciones al SERNAC para requerir información y orientar a los usuarios en materia de dichos servicios, y dotar a los funcionarios del SERNAC del carácter de "Ministro de Fe". Estos objetivos se ampliaron hasta llegar al texto en estudio, en razón de las mejoras que se introdujeron al proyecto en el primer trámite constitucional, entre las cuales cabe destacar la

incorporación de normas sobre "ventas atadas"; la creación del "Sello SERNAC"; el establecimiento de sanciones; la incorporación de los Defensores de los Clientes, y una mayor precisión del ejercicio de la potestad reglamentaria.

En el ámbito financiero también ha existido una evolución. La Dirección de Presupuestos (DIPRES) ha emitido tres informes financieros para el proyecto. El principal componente de costo fiscal se refiere al incremento de la dotación del SERNAC en 23 cargos, 3 de ellos de carácter directivo. De acuerdo al primer Informe Financiero de la DIPRES, el proyecto importaba un costo anual de \$ 463 millones, costo que el segundo informe elevó a \$ 1.080 millones anuales; el tercer informe estableció ingresos probables, por efectos de la aplicación de multas, ascendentes a \$ 526 millones anuales, lo que quiere decir que la mitad del costo se financiaría con las eventuales multas, cálculo que resulta cuestionable por varias razones, entre ellas porque no es el SERNAC el que aplica esas sanciones pecuniarias, sino sólo el que realiza las denuncias.

El señor Pavlovic reiteró que el proyecto se ha perfeccionado en varios aspectos respecto de la propuesta original del Ejecutivo, a saber: las nuevas competencias del SERNAC se extienden a todo el mercado financiero crediticio, la incorporación del "Sello SERNAC" como mecanismo de control del cumplimiento de la legalidad en contratos de adhesión y el marco normativo para "ventas atadas". No obstante, consideró que aún existen materias a perfeccionar, entre las que enunció las siguientes:

- En relación con el SERNAC y sus facultades, estimó indispensable una propuesta más concreta y exhaustiva en materia de modernización del Servicio, que además avance en la desconcentración territorial, la subespecialización y el financiamiento para la realización de estudios comparativos independientes, que permitan analizar mercados cada vez más complejos. Por otra parte, el fortalecimiento del SERNAC pareciera insuficiente, demasiado acotado, especialmente considerando la complejidad técnica y la mayor extensión del universo de mercado a controlar, en comparación con el que originalmente fue considerado. No es claro que con 23 nuevos cargos se pueda velar por los derechos de los consumidores de servicios financieros de todo el país.

- En relación con los consumidores, se podría avanzar en su educación para efectos de empoderarlos en la exigencia de sus derechos. Destacó que la educación y participación de los consumidores son buenas prácticas recomendadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Propuso como alternativa crear un "Consejo de Usuarios del Sistema Financiero", que colabore en materias de información y educación de los consumidores.

- En materia de sanciones, valoró positivamente la incorporación de multas que disuadan del incumplimiento de las normas. Sin

perjuicio de ello, la sanción de nulidad que se prescribe para las cláusulas que infrinjan la ley sigue gravando al afectado, pues pese a incorporarse varias restricciones y prohibiciones cuya infracción es causa de la imposición de multas, nada se dice sobre la validez de esos actos ilegales; la nulidad se reserva para las cláusulas abusivas. En razón de lo anterior, habría que evaluar el marco de sanciones y los efectos contractuales de las infracciones de normas.

INSTITUTO LIBERTAD

La señora Najel Klein, Directora Ejecutiva del Instituto Libertad, formuló comentarios al proyecto que se contienen en una minuta que se incorpora como Anexo al presente informe. En primer término, resaltó la necesidad del denominado “ SERNAC Financiero”, atendido los niveles de endeudamiento actuales, especialmente entre los jóvenes. En efecto, según la VIª Encuesta Nacional de Juventud realizada conjuntamente por el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) y el SERNAC¹, el 50,6% de los jóvenes entre 15 y 29 años está endeudado; de ellos el 57% mantiene deudas en casas comerciales y el 33,7% las ha contraído por el uso de tarjetas de crédito. Aún más preocupante resulta que el 46% de estos jóvenes endeudados no tiene ingresos propios, por lo que la deuda se traspasa a otra persona.

Agregó que, en atención a estas cifras, a las diferencias entre los créditos bancarios y los de casas comerciales, a la asimetría de información y demás factores que ya otros han enunciado, el proyecto es sin duda necesario. Puso de relieve tres aspectos que, en su opinión, pueden mejorarse:

1.- En el artículo 16 sexies se establece que, tratándose de aquellos contratos con el sello SERNAC, si el defensor del cliente resuelve en forma favorable un reclamo interpuesto por el consumidor por incumplimiento de la norma que impide cambiar precios, tasas, cargos, comisiones, costos o tarifas en los créditos hipotecarios y de consumo, el proveedor deberá revertir el cambio y devolver al consumidor los cargos cobrados en exceso . Estimó que si bien es importante que el consumidor vea acogido su reclamo, la devolución que se genere debería estar afecta a una tasa de interés que capture el costo alternativo del dinero utilizado por el proveedor, con lo que se indemnizarían efectivamente todos los perjuicios.

2.- El defensor del cliente es una instancia que será organizada por las entidades que hayan adherido a las buenas prácticas y hayan obtenido el sello SERNAC. Una baja adhesión implicaría que un número reducido de instituciones contaría con un defensor del cliente, lo cual se podría traducir en una concentración que favorezca al proveedor y no al consumidor, por lo que es necesario analizar cómo incentivar esa adhesión. Indicó que una alternativa sería licitar el sistema de defensor del cliente, para que sea imparcial, con bases y estándares fijados por el Ministerio de

¹ Septiembre 01, 2010.

Economía.

3.- En cuanto al sello SERNAC, el proyecto establece que mantendrá validez por dos años, mientras permanezcan vigentes las normas legales o reglamentarias que se constataron para su otorgamiento. Se propone precisar que, si hay cambios en esas normas, los proveedores informen al Servicio, con la finalidad de disminuir los costos de fiscalización.

4.- Finalmente, en relación con los Ministros de Fe, estimó que si bien tendrán este rol funcionarios que tengan la calidad de directivos o profesionales, puede ser que ellos no cuenten con la experiencia requerida. Hay que capacitar para este desempeño.

INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO

El señor Rodrigo Delaveau, Director del Programa Legislativo del Instituto Libertad y Desarrollo, comentó el proyecto y dejó una minuta con los principales aspectos de su presentación, la que se incorpora como Anexo al informe.

El señor Delaveau destacó como muy atendibles los fundamentos del proyecto en estudio, considerando el grado importante de asimetría de información existente entre los bancos y sus deudores, que se explica en parte por la complejidad de los contratos con que opera el sistema. Hizo presente que se trata de contratos de adhesión, que no hay que confundir con situaciones como el monopolio de una de las partes; se trata de regular unos contratos que son binarios, es decir, se aceptan o se rechazan, y en ellos la libre voluntad está algo disminuida.

Se refirió a cuatro puntos del proyecto que, en su opinión, podrían perfeccionarse:

1.- El sello SERNAC podría tender a estandarizar los contratos. Al limitar la libertad del proveedor, un posible efecto es que queden fuera del acceso al crédito aquellos consumidores que presentan un riesgo mayor. Es necesario ser cuidadosos en cuan amplia será la estandarización de este sello.

2.- Retroactividad de las normas del contrato y del reglamento. El artículo 62 propuesto establece una serie de normas conforme a las cuales el Ministerio de Economía dictará reglamentos, a fin de regular una serie de materias contractuales y de establecer un plazo para que los contratos se adecuen a estas normas. En este punto, es necesario recordar que el contrato es una ley para las partes, por lo que sólo la ley, y no el reglamento, podría eventualmente influir en el contrato.

La Constitución, agregó, establece como garantías la libertad económica, la libertad de contratación y el derecho de propiedad sobre los derechos que emanan de un contrato, garantías que sólo pueden ser reguladas por ley. Aún más, la limitación de estos derechos en su esencia podría vulnerar el artículo 19, número 26, de la Carta Fundamental.

Puso de relieve una segunda objeción en relación con la retroactividad. La parte final del artículo 62, referida a los contratos de renovación automática, obliga a incorporar ciertas cláusulas al momento de la renovación. Se prescinde de esta manera de que no se trata de un contrato distinto, sino del mismo contrato ya celebrado. Hay que cuidar que esa regulación legal, que interviene en un contrato ya celebrado, no resulte expropiatoria para alguna de las partes.

3.- Respecto de la nulidad, tema que ya ha sido abordado, el proyecto contempla la posibilidad de pedir la de ciertas cláusulas, pero no se contempla qué ocurre con las restantes disposiciones cuando la cláusula cuya nulidad se solicita es esencial para el contrato. Consideró conveniente que la nulidad se rija por las normas generales establecidas en el Código Civil, que resuelve bien este problema, sin entregar esta potestad difícil de ejecutar al juez, que intentará suplir la voluntad de las partes.

4.- En cuanto a los Ministros de Fe, estimó que existe un problema de denominación, pues entre nosotros prevalece la idea de que su certificación constituye plena prueba de los actos respectivos; en este caso el proyecto sólo produce una alteración en la carga de la prueba, pues el mérito probatorio del atestado de estos ministros de fe especiales estará sujeto a lo dispuesto en el artículo 427 del Código de Procedimiento Civil, que le da el de una presunción simplemente legal, si existe una orden judicial previa. sin embargo, en muchos casos el funcionario del SERNAC actuará por mandato directo de la ley, lo que siembra dudas respecto del valor probatorio de su certificación en esos casos. Propuso que el certificado del funcionario del SERNAC se estime como una denuncia que el juez deberá apreciar conforme a las normas de la sana crítica.

El Honorable Senador señor Espina discrepó en relación a este último punto, pues es fundamental que el testimonio del Ministro de Fe tenga un valor probatorio fuerte, aspecto que constituye un pilar de este proyecto, pues de otra manera el SERNAC o los consumidores se verán en franca desventaja ante un tribunal.

SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR

El señor Juan Antonio Peribonio, Director del SERNAC, hizo presente algunas consideraciones generales en relación al proyecto en comento. Recordó que se encuentra en segundo trámite constitucional, y puso de relieve que tanto el Servicio como el Ministerio de Economía han estado comprometidos en su redacción y han colaborado en

su tramitación.

Conforme a la ley vigente, los derechos básicos de todo consumidor son el derecho a la información veraz y oportuna, a la no discriminación, a la reparación y a la libre elección. La ley también contempla, en los artículos 16 y siguientes, un completo análisis de las cláusulas abusivas que puede haber en un contrato de adhesión, normas sobre el crédito al consumidor y sobre cobranza extrajudicial, que se incorporaron el año 2004.

Esas normas son insuficientes en relación al mercado financiero, afirmó el señor Peribonio, por lo que el proyecto incorpora nuevas normas que regirán en este mercado clave, para que él se pueda desarrollar normalmente.

Los principales aspectos que se regulan son los siguientes: se eleva el nivel de la información básica comercial específica (artículos 16 bis, 16 ter, 17 A y 30, inciso 4°); se aumenta el monto de las multas por infracciones (artículos 16 bis y 16 quáter); se fortalece el derecho a la libre elección (artículo 16 quinquies); se prohíbe las ventas atadas (artículo 16 sexies); se consagra una regulación especial del mandato para pago automático (artículo 16 septies); se incorpora la suspensión de la prescripción (artículo 26); se crea el Sello SERNAC (artículo 55); se agrega la educación en materia de consumo financiero (artículo 58, letra a)); se refuerza las facultades del SERNAC en materia de información básica financiera (artículo 58, inciso final); se dispone la remisión al SERNAC de las resoluciones de organismos fiscalizadores (artículo 58 bis), y se da el carácter de Ministro de Fe a algunos funcionarios (artículo 59 bis). Detalló a continuación cada uno de estos aspectos.

1.- Reforzamiento del nivel de información.

El artículo 16 bis establece la obligación de información que pesa sobre los proveedores que celebran contratos de adhesión, con el objetivo de promover su simplicidad y transparencia. Ellos deben entregar un desglose detallado de una serie de ítems. El artículo 16 ter contempla la obligación de los prestadores de servicios financieros pactados por contratos de adhesión, de comunicar periódicamente, y cuando lo solicite el consumidor, información referente al servicio prestado; asimismo, se ocupa de la opción de poner término anticipado al contrato. El artículo 17 A también establece una obligación de información de los proveedores de bienes y servicios cuyas condiciones estén expresadas en contratos de adhesión. Finalmente el artículo 30 obliga a las empresas a entregar determinada información a través de Internet.

2.- Aumento de las multas.

La sanción por infracción al artículo 16 bis es una multa bastante elevada, de hasta 750 unidades tributarias mensuales, que

también se impone, en el artículo 16 quáter, al proveedor en un contrato de adhesión que afecte a uno o más consumidores, por incumplimiento del artículo 16 bis.

3.- Fortalecimiento del derecho de libre elección.

El artículo 16 quinquies prohíbe en la promoción de productos financieros la utilización de prácticas comerciales que restrinjan, de cualquier forma, el derecho de libre elección. Enuncia a modo ejemplar qué debe entenderse por conducta atentatoria.

4.- Ventas Atadas.

El artículo 16 sexies regula en forma pormenorizada las ventas atadas, las define, las prohíbe y establece las condiciones para entender cuando un producto o servicio financiero es vendido de manera atada a otro. Contempla la obligación del proveedor que ofrece conjuntamente algunos productos de informar sobre las condiciones que rigen a cada uno de ellos, así como la de comparar los valores y condiciones en caso que se contraten separadamente; el incumplimiento es sancionado con multa de hasta 750 UTM .

5.- Regulación especial del mandato otorgado para el pago automático de la cuenta, crédito o tarjeta de crédito.

El artículo 16 septies faculta al consumidor para dejar sin efecto, en cualquier tiempo, el mandato, autorización o cualquier otro acto jurídico otorgado para los efectos indicados, sin más formalidades que las necesarias para otorgar el acto revocado. La norma se incorpora para evitar la discusión que se generaba porque los proveedores alegan que el mandato comercial es irrevocable, aunque para el consumidor es un acto de carácter civil. Al mismo tiempo, se presume que la inejecución de la revocación constituye una infracción que da lugar a la indemnización de todos los perjuicios.

6.- Suspensión de la prescripción.

El artículo 26 vigente dispone que la acción para perseguir la responsabilidad infraccional prescribe en seis meses, contados desde que se comete la infracción. El proyecto incorpora una norma conforme a la cual el plazo para perseguir la responsabilidad contravencional del proveedor se suspende cuando el consumidor, dentro de éste, presenta un reclamo ante SERNAC conforme a la letra f) del artículo 58; el plazo de prescripción seguirá corriendo una vez concluido el trámite ante el Servicio.

7. Sello SERNAC.

Se incorpora en el artículo 55, bajo dos condiciones:

a) Que el contrato se ajuste a la ley de protección de los derechos de los consumidores y al reglamento que se dicte a este efecto, circunstancias ambas que deben ser constatadas por el Servicio, y

b) Que el consumidor pueda recurrir voluntaria y gratuitamente a un sistema imparcial de defensor del cliente.

Es un sello voluntario para las empresas. Su mantención se encuentra supeditada a la vigencia de las normas legales o reglamentarias que se constataron para su otorgamiento, pero tiene un plazo máximo de duración de 2 años, al cabo del cual se debe renovar. La renovación estará supeditada a la existencia de multas referidas al contrato y de reclamos contra la aplicación del citado instrumento. Finalmente, en caso que no se renueve el sello o que se elimine, el proveedor está obligado a informar de ello a sus clientes.

8.- Educación en materia financiera.

Se agrega en la letra a) del artículo 58, entre las funciones que corresponden al SERNAC, las de formular, realizar y fomentar programas de información y educación al consumidor en materias propias del consumo, en especial las que digan relación con los derechos y obligaciones de los consumidores de servicios financieros, así como en materia de garantías y de derecho a retracto, entre otras. Se trata de una norma vital para el correcto funcionamiento del sistema, se que permite al SERNAC trabajar en la alfabetización financiera de los consumidores.

9.- Implementación de mejoras en la Información Básica Comercial.

Actualmente el SERNAC tiene la facultad de pedir a las empresas cierta información básica comercial, potestad que se mejora sustancialmente en el proyecto. Para ello, se reemplaza el actual inciso final del artículo 58, a fin de introducir las siguientes modificaciones:

- Los proveedores deberán proporcionar al Servicio la documentación que se solicite por escrito, que diga relación con la Información Básica Comercial (IBC), dentro del plazo del requerimiento, que no podrá ser inferior a diez días hábiles; el plazo actual es de treinta días.

- El SERNAC podrá solicitar por escrito, y los proveedores estarán obligados a entregarla, la documentación adicional que sea indispensable o proporcional para cumplir con las funciones del Servicio, dentro de un plazo que no podrá ser inferior a diez días hábiles; esta es una facultad nueva.

- La negativa o demora injustificada en la entrega de esta información se sanciona con multa de 200 unidades tributarias mensuales, que podrá aplicar el juez de policía local o el organismo

fiscalizador correspondiente. En ambos casos el SERNAC actuará como parte.

10.- Remisión de resoluciones de organismos fiscalizadores a SERNAC.

Se trata de una disposición nueva, que se inserta como inciso segundo en el artículo 58 bis, que busca fomentar la interoperabilidad entre el SERNAC y otros servicios con facultades reguladoras y fiscalizadoras. Explicó que actualmente el Servicio puede denunciar ante los organismos que correspondan, infracciones legales que afecten a los consumidores; en virtud de este nuevo inciso se obliga a dichos organismos a remitir al SERNAC las resoluciones que dicten a raíz de tales denuncias. Asimismo, el SERNAC puede hacerse parte en los procesos respectivos.

11.- Ministros de Fe.

El artículo 59 bis incorpora esta figura. Los ministros de fe sólo podrán certificar los hechos relativos al cumplimiento de las normas de la ley de defensa de los derechos de los consumidores que constaten en el desempeño de sus funciones, siempre que consten en el acta que confeccionen en la inspección respectiva. Su valor probatorio es el establecido en el artículo 427 del Código de Procedimiento Civil, es decir, el de una presunción simplemente legal. Si los hechos certificados resultan ser falsos o inexactos, el afectado podrá reclamar al superior jerárquico, quien iniciará una investigación sujeta al Estatuto Administrativo; en caso de comprobarse la falta se considerará que contraviene la probidad administrativa, a efectos de su sanción.

Esta norma permitirá superar una dificultad que se presenta en la gran mayoría de los casos que llegan a los tribunales, cual es, que el consumidor a esa altura ya no tiene las pruebas indispensables para que se accione. La existencia de estos Ministros de Fe es un gran avance en este sentido.

El Director del SERNAC, señor Juan Antonio Peribonio, se abocó luego a explicar los aspectos financieros de este proyecto. Para el año 2011 el Servicio cuenta con un presupuesto de \$ 6.615.636.000, que incluye \$ 440.000.000 para apoyar esta iniciativa legal, los que se desglosan como sigue:

- \$ 220.000.000 para Gastos en Personal (Subtítulo 21).
- \$ 159.849.000 para Bienes y Servicios de Consumo (Subtítulo 22).
- \$ 60.151.000 para Adquisición de Activos No Financieros (Subtítulo 29).

Explicó que el financiamiento adicional del SERNAC financiero asciende a \$ 681.424.000, según el informe de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, monto que debe sumarse a los \$ 440.000.000 señalados anteriormente, y mostró el siguiente

desglose de este nuevo total:

- \$ 475.525.000 para Gastos en Personal.
- \$ 137.532.000 para Bienes y Servicios de Consumo.
- \$ 68.117.000 para Adquisición de Activos No Financieros.

En suma, el SERNAC financiero tiene un costo de \$ 1.121.424.000, cálculo que está basado en la hipótesis de que comience a operar en el curso del presente año.

Para el cumplimiento de las nuevas funciones que se le encomiendan, se propone el siguiente incremento de la dotación del SERNAC, en el que se creará una nueva división:

Dotación de Planta y Contrata:

1 cargo grado 4°, de planta: Jefe División Financiera (con asignación de función crítica), con un costo anual de \$ 25.803.000.

2 cargos grado 5°, de planta: 2 Jefes de Departamento en el nivel central (también con asignación de función crítica), con un costo anual de \$ 45.455.000. Habrá un departamento de estudios y uno judicial.

11 cargos grado 6°, a contrata (5 Asesores en el nivel central y 6 en las Direcciones Regionales), con un costo que asciende a \$ 210.441.000.

4 cargos grado 7°, a contrata (4 Asesores en las Direcciones Regionales), con un costo de \$ 70.177.000.

5 cargos grado 8°, a contrata (5 Asesores en las Direcciones Regionales), con un costo de \$ 79.905.000.

En resumen, se trata de una dotación total de 23 nuevos cargos, con un costo de \$ 431.781.000.

Profesionales a honorarios asimilados a grados:

Se trata básicamente de técnicos jurídicos que deberán llevar adelante las defensas judiciales.

-15 cargos de Profesional Grado 12°, con un costo de \$ 170.665.000.

-10 cargos de Profesionales Grado 14°, con un costo de \$ 93.329.000.

El gasto total en honorarios será de \$ 263.994.000.

El Honorable Senador señor Tuma manifestó que, sin lugar a dudas, el proyecto constituye un importante avance. Estimó necesario dotar a las organizaciones de consumidores de un rol especial en el ámbito financiero.

En referencia al “Sello SERNAC”, consultó quién estará llamado a evaluar si un determinado proveedor o productor a quien se le canceló el sello está cumpliendo la obligación de informar adecuadamente de ello a los consumidores.

En la esfera presupuestaria, le pareció que, salvo en lo relativo a dotación de personal, no se dota al SERNAC de los recursos necesarios para desarrollar adecuadamente las nuevas funciones.

El Honorable Senador señor García manifestó su inquietud frente a la recarga de trabajo que estas modificaciones pueden significar para los juzgados de policía local, y solicitó que se precise si se ha efectuado una estimación de la misma. Puso de relieve el colapso por sobrecarga de trabajo que hoy experimentan muchos de esos tribunales.

El Honorable Senador señor Zaldívar compartió estas aprensiones y recalcó que es indispensable, para que el proyecto alcance los objetivos propuestos, dotar al SERNAC de los instrumentos necesarios para llevar a cabo esta labor. Asimismo, corresponde analizar si el presupuesto que se asigna es suficiente. Es importante evitar que este proyecto de ley no provoque un retroceso en el rol y la imagen que tiene SERNAC el día de hoy.

El Director, señor Peribonio, manifestó que, previendo los reparos planteados, se encargó a la División de Ingeniería de Transporte y Logística de la Pontificia Universidad Católica de Chile (DICTUC) un análisis de proyección de demanda. El referido informe de estimación de flujo de atenciones del SERNAC Financiero se incorpora como Anexo al presente informe.

Agregó que el proyecto contiene un sinnúmero de variables que, una vez aplicadas, permitirán que los reclamos en materia financiera puedan ser resueltos en la mediación, en gran medida. Conforme al estudio del Dictuc la creación del Defensor del Cliente prevendrá que un gran número del aumento de la demanda, que cifró en 30%, no llegue a los tribunales.

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS

El Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, señor Carlos Budnevich Le-Fort, expuso las consideraciones y puntos de vista del regulador bancario en esta materia, los que se contienen en una minuta que se adjunta como Anexo a este informe.

Manifestó que, en términos generales, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) tiene una opinión favorable respecto de las iniciativas tendientes a proteger los derechos de las personas que acceden a los servicios financieros; de igual modo, la actividad financiera debe estar acompañada por una regulación que establezca derechos y obligaciones de sus usuarios, en atención a la masificación de los productos que ofrece y en vista de las crecientes complejidades tecnológicas involucradas. Nuestro país debe participar de la evolución internacional que experimenta un vasto conjunto de derechos de las personas, entre ellos, sus derechos como usuarios y consumidores.

Señaló que, analizando la discusión y tramitación de la iniciativa, se constata la adopción de un criterio de equilibrio entre las distintas entidades y cuerpos normativos involucrados, pues la ley debe armonizar y no confrontar distintos bienes jurídicos. Se recogen las particularidades de las industrias y productos financieros y se estima que se avanzará en esta misma senda de equilibrio respecto del rol de la SBIF y de su cuerpo normativo, ambos originados en virtud de la Ley General de Bancos y de las delegaciones entregadas por el Banco Central de Chile. Espera que este equilibrio se mantenga en las reglamentaciones que se dicten en virtud de esta ley, en el sentido de que en ningún caso sus disposiciones podrán afectar la sana administración de riesgos por parte de las entidades prestadoras de servicios financieros.

El Superintendente recalcó que la principal misión institucional de la SBIF es velar por el bien que representa la estabilidad del sistema financiero, y resulta necesario propender a la existencia de un adecuado equilibrio entre estabilidad financiera y la defensa de los derechos de los consumidores.

Planteó luego algunas inquietudes vinculadas con lo expuesto:

- Los fundamentos del conjunto de disposiciones legales que regulan la actividad bancaria en Chile están orientados a evitar que se afecte la sana administración de riesgos por parte de las entidades prestadoras de servicios financieros. Ello requiere ser muy precisos en indicar quién definirá cuándo se está en presencia de una situación que se aviene con una sana administración de riesgos y cuando no. Surge la interrogante respecto del efecto de las normas de la ley de protección de los derechos de los consumidores y sus reglamentos, frente a las impartidas por la SBIF, en otros términos, cuál es el grado y forma de aplicación de aquéllas, en vista de las regulaciones bancarias.

El equilibrio en la aplicación de normas que velan por la protección de distintos bienes jurídicos no puede quedar en un ámbito difuso. La ley tiene el rol insustituible de definir claramente los ámbitos de actuación de los entes involucrados.

Consideró que pueden presentarse dificultades en cuanto a la extensión y aplicación irrestricta de las disposiciones sobre protección de los derechos de los consumidores en la actividad bancaria. En su opinión, por su carácter de normas especiales, las regulaciones bancarias prevalecen, en los casos específicos, sobre las de la ley N° 19.496, siendo la aplicación de estas últimas supletoria o subsidiaria, esto es, en las materias que la legislación especial no prevea o que escapen de su ámbito específico. El problema, resaltó, es que pueden existir distintas interpretaciones legales en esta materia.

El necesario equilibrio entre la estabilidad financiera y los derechos de los consumidores exige dedicar especial atención a los reglamentos que se dictarán para la aplicación de esta ley. En efecto, para la adecuada incorporación de las normas y criterios de la SBIF, que ella imparte en uso de sus atribuciones legales y potestades delegadas por el Banco Central, se requeriría una participación más vinculante en el proceso de promulgación de dichos reglamentos. Reiteró la importancia de que exista un mandato legal que provoque la coordinación.

CORPORACIÓN NACIONAL DE CONSUMIDORES Y USUARIOS A.C.

El señor Hernán Calderón, representante de la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios A.C. (CONADECUS), destacó la relevancia la opinión de las asociaciones de consumidores en relación con estas iniciativas, a cuya aplicación ellas concurrirán con el SERNAC. Agregó que estas organizaciones de la ciudadanía tienen muchas veces una mirada distinta que la del ente regulador o del organismo público, en cuanto a cómo proteger a los consumidores de manera más efectiva. El señor Calderón dejó una minuta con la posición de CONADECUS, la que se adjunta como Anexo al informe.

Comenzó mencionando que el Mensaje que originó el proyecto pretende fortalecer la protección del usuario de servicios financieros, de telecomunicaciones y de transporte público de pasajeros, dotando de mayores atribuciones al SERNAC, para que el consumidor conozca el costo real del servicio que contrata o bien el costo que le significa poner término anticipado al servicio contratado. Además, crea una unidad financiera dentro del SERNAC, para orientar a los consumidores y derivar a los organismos correspondientes los reclamos que reciba; confiere el carácter de Ministro de Fe a determinados funcionarios del SERNAC, a fin de que puedan certificar, con valor probatorio ante tribunales, los hechos que conozcan en las fiscalizaciones. Este último punto, que ha constituido un largo anhelo de las organizaciones de consumidores, es lo más relevante del proyecto, es una herramienta necesaria para fiscalizar y para que las fiscalizaciones tengan fuerza probatoria.

En cuanto a la contratación por parte del SERNAC de un reducido número de funcionarios, manifestó que le parece insuficiente para cubrir las necesidades a nivel nacional.

En términos generales, estimó que se trata proyecto débil, que no aporta herramientas sustanciales para la protección del consumidor, con la sola excepción del establecimiento de los Ministros de Fe. En cuanto a las atribuciones que se pretende otorgar al SERNAC, la principal de ellas ya existe: desde hace seis años los proveedores están obligados a proporcionar al SERNAC los informes y antecedentes que les solicite, y la negativa o retardo en proporcionarlos se sanciona con multa de hasta 200 unidades tributarias mensuales.

La exigencia de que los reglamentos que se dicten deban consultarse a organismos como las Superintendencias y deban llevar la firma de otros Ministros, incluido el de Hacienda, significará un retraso en la entrada en vigencia de las modificaciones que contempla el proyecto de ley, particularmente por la intervención de entes cuya función no es la defensa de los consumidores, como es el caso de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, cuyas decisiones, en opinión de CONADECUS, más bien afectan los derechos de los consumidores, no los defienden. Estimó que, a fin de resguardar esos derechos, las Superintendencias debieran tener la obligación de solicitar el pronunciamiento del SERNAC cuando sus resoluciones puedan afectar a los consumidores y propuso incorporar una norma en este sentido.

CONADECUS estima indispensable para la eficacia de esta normativa que se modifiquen disposiciones de la ley de protección del consumidor en el sentido que se consigna a continuación:

1.- Ratificar la plena vigencia de la ley respecto de proveedores de servicios regulados por leyes especiales (bancos, sanitarias, vivienda, etcétera), cuando se vean afectados los derechos de los consumidores.

2.- Ampliar los casos de cláusulas abusivas, a fin de evitar, por ejemplo, arbitrariedades en cláusulas de aceleración en los contratos créditos hipotecarios, y ampliar la multa señalada en el inciso final del artículo 58, hasta 1000 unidades tributarias mensuales, con un mínimo de 200 unidades tributarias mensuales.

3.- Agilizar el procedimiento para defensa de los intereses colectivos o difusos. Hizo presente que existe una iniciativa de Senadores en este sentido, que estimó completamente satisfactoria;

4.- Analizar y, en su caso, autorizar, la información dirigida a los usuarios de servicios y productos financieros sobre los que ofrezcan las instituciones financieras, cuidando en todo momento que la publicidad que éstas utilicen sea clara, para que no de origen a errores y no contenga inexactitudes;

5.- Otorgar al SERNAC las facultades de revisar, regular y autorizar, entre otros aspectos, los contratos de adhesión, la publicidad, los modelos de estados de cuenta, las unidades especializadas en atención de usuarios, empleados por las instituciones financieras. Estimó el señor Calderón que esto es básico para regular una zona gris, en la que el SERNAC ya ha avanzado, pero que requiere otorgarle la atribución por ley;

6.- Facultar al SERNAC para imponer sanciones administrativas en el ámbito de su competencia, por infracciones a las leyes que regulan las actividades de las instituciones financieras sujetas a su supervisión.;

7.- Exigir que las Superintendencias soliciten el pronunciamiento del SERNAC en relación con sus resoluciones y autorizaciones que pueden afectar a los consumidores o transgredir la ley N° 19.496 o las normas sobre libre competencia;

8.- Permitir que el SERNAC, en su rol de defensa de los intereses generales del consumidor, pueda denunciar ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia las conductas monopólicas, acuerdos de cartelización, colusión de precios, integración productiva vertical que puedan afectar al consumidor y otorgar al SERNAC competencia para proponer proyectos de ley destinados a corregir estas conductas. El Servicio es un actor relevante en materia de libre competencia, por su la capacidad para hacer estudios, investigar mercados, etcétera;

9.- Incorporar la protección proactiva del consumidor en los campos de la legislación antimonopolios;

10.- Una medida básica para que los consumidores cuenten con información clara y precisa, es que las informaciones que entregan los proveedores de servicios financieros a los consumidores se hagan a precios de contado y que los intereses financieros sólo se apliquen sobre los saldos pendientes de pago al final del mes anterior y se informen separadamente. Igual criterio debe aplicarse a los cargos por servicios como seguros, reembolsos de gastos y gastos inherentes a una cuenta de crédito, todos los cuales deben detallarse por separado en cada cuenta;

11.- Fijar la tasa de interés máximo convencional en función de la Tasa de Política Monetaria (TPM) del Banco Central, sin que pueda excederla en más del 30%;

12.- Prohibir la discriminación de precios y condiciones por parte de los proveedores que abastecen al comercio al detalle, de tal manera que los entes comerciales detallistas compitan en igualdad de condiciones y precios. Establecer penas corporales, pecuniarias e indemnizaciones a favor de los afectados para quienes infrinjan esta norma;

13.- Prohibir a los proveedores al comercio minorista informar o sugerir precios de venta a los consumidores finales. En igual línea, el ente comprador de una empresa no podrá sugerir al proveedor que establezca precios de venta al consumidor final. Esto se relaciona con lo que ocurrió hace un par de años con la colusión de las farmacias;

14.- Impedir que los contratos de adhesión incluyan mandatos abiertos a la empresa emisora, para suscribir documentos en representación del consumidor. El SERNAC tuvo avances importantes con las empresas que estuvieron dispuestas a aceptar esto. Asimismo, hacer nulas las cláusulas que liberan al proveedor del cumplimiento de cualquier norma limitativa o restrictiva que la ley haya establecido a su respecto;

15.- Prohibir las ventas atadas de productos o servicios, se encuentren o no asociados; presumir de derecho la existencia de una venta atada cada vez que la contratación de un producto tenga efectos en el precio o condiciones de prestación de otro;

16.- Destinar el producto de multas por infracciones a la ley N° 19.496 a un fondo concursable para las asociaciones de consumidores. Estos recursos se consignarían en una cuenta aparte de los recursos destinados en el presupuesto de la nación. El 50% de lo acumulado por multas sería concursable para proyectos anuales de las asociaciones, destinados a crear o fortalecer las plataformas de atención, asesoría y orientación de los consumidores. La administración correspondería a un Consejo que garantice la autonomía de las asociaciones como instituciones privadas sin fines de lucro.;

17.- Facilitar que las asociaciones de consumidores desarrollen una política de educación financiera de la población, para que puedan hacer frente en mejores condiciones a la venta de productos al crédito;

18.- Crear un consejo consultivo de temas financieros, en el cual estarían representados las asociaciones de consumidores, el SERNAC, la SBIF, la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) y la ASBIF.

FUNDACIÓN CHILE CIUDADANO

El abogado señor Fernando Arancibia, Presidente de la Fundación Chile Ciudadano, hizo observaciones al proyecto y dejó una minuta con sus principales comentarios, que se adjunta como Anexo al informe.

Comenzó recalcando la importancia de oír la opinión de una organización de la sociedad civil que tiene una visión distinta de la de los entes públicos. Anunció que en su presentación retrocederá en

la tramitación del proyecto, desafiando la idea que subyace en sus fundamentos. El proyecto parte de la idea de que la mejor forma de proteger a los consumidores es mejorando la información a la que pueden acceder para la toma de sus decisiones de consumo y que las asimetrías en la información deben ser resueltas dotando al SERNAC de mayores atribuciones y competencias en ese ámbito, para proteger al consumidor de servicios financieros.

Estimó que, de acuerdo a la realidad de los mercados de servicios financieros, esto es sólo parcialmente cierto. La toma de decisiones económicas por parte de los consumidores no está determinada únicamente por la información que posea, la gran masa de ellos contrata servicios financieros con quien puede, no quien quiere. El consumidor común irá donde quien le preste el dinero, donde le den el crédito, no donde le den el mejor crédito, entre otras cosas, porque no tiene el tiempo ni la capacidad para discernir cuál es la mejor oferta, ni tampoco la solvencia ni la experiencia para clasificar según los parámetros de riesgo que fija cada entidad financiera, ni la posibilidad de discutir el contrato de adhesión que le ofrecen, el que sólo puede aceptar, si quiere el crédito.

El mercado financiero es un mercado cartelizado, con poca competencia (la SBIF informa sobre 21 bancos), segmentado y de nichos y además con altas tasas de interés, extremadamente complejo, marcado por las letras chicas, donde los abusos son reales, como lo demostró la detección de cláusulas abusivas en los contratos de adhesión, primero negadas y luego reconocidas por la asociación gremial bancaria.

Hizo presente que el Ejecutivo ha admitido que el proyecto no corrige todos los problemas planteados en materia de servicios financieros, ya que no modifica la ley N° 18.010, sobre operaciones de crédito de dinero, por ejemplo; tampoco aborda lo que en el debate público se ha denominado la portabilidad de las garantías, que es un tema muy importante relacionado con el prepago o la repactación de deudas. El Director del SERNAC, en la misma línea se ha referido a la falta de herramientas y facultades del Servicio para hacer exigibles los derechos y principios contenidos en la ley N° 19.496, aunque ha señalado que esto se subsana con la exigencia de información para que el consumidor pueda tomar mejores decisiones y con el llamado sello SERNAC.

Su crítica apunta a que no se fortalece radicalmente la protección del consumidor de servicios financieros, porque no se crean más derechos ni mecanismos eficaces y expeditos para asegurarlos, que ofrezcan mayor transparencia, equidad en la cláusulas y sistemas más ágiles para la resolución de conflictos.

Suscribió lo señalado por otras Asociaciones de Consumidores, en cuanto a la necesidad de introducir otras modificaciones en la ley N° 19.496, entre las que destacó:

1.- Ampliar las hipótesis de cláusulas abusivas en los contratos de adhesión, en lo que dice relación con transparencia, equidad en la contratación y resolución de conflictos.

2.- Dar competencia a los tribunales ordinarios para conocer de las infracciones a la ley de protección al consumidor.

3.- Facultar al SERNAC para imponer sanciones administrativas por infracciones a la ley de protección de los derechos de los consumidores. El SERNAC, con este proyecto, está interviniendo en un tema que tiene gran relevancia en la vida diaria de las personas y es preocupante que no tenga las herramientas suficientes.

4.- Crear un consejo consultivo de temas financieros, donde estén representados las asociaciones de consumidores, el SERNAC, la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras y las Superintendencias correspondientes a las actividades financiera y de seguros.

5.- Imponer a las superintendencias el deber de recabar el pronunciamiento del SERNAC, antes de dictar resoluciones que puedan afectar a los consumidores o transgredir la ley de protección de sus derechos. Esto produciría la necesaria coordinación entre los entes a que hizo referencia el Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras.

6.- Agilizar los procedimientos para hacer valer los intereses colectivos o difusos, dejando sin efecto, entre otros trámites, el examen de admisibilidad de las acciones y la exigencia de que el mandato judicial conste por escritura pública.

7.- Establecer como obligatoria la mediación en conflictos relacionados con el consumo. Se trata de un elemento que no se menciona, en circunstancias que en la legislación comparada es una medida clave.

8.- Dotar de mayores y mejores medios a las asociaciones de consumidores, quienes naturalmente representan los llamados intereses colectivos o difusos. En Chile, según la información que proporciona el SERNAC, hay 70 de estas organizaciones, que deben competir en un fondo concursable con un presupuesto de \$ 300 millones al año, presupuesto que ha sido rebajado un 20 % para el año en curso.

9.- Consagrar la protección al consumidor como garantía constitucional.

En relación con el texto del proyecto en estudio, el señor Arancibia expresó las siguientes consideraciones.

Dado que el eje del proyecto se sitúa en la asimetría de la información, se podría incorporar a las asociaciones de consumidores como entidades habilitadas para solicitar a los proveedores la información señalada en los artículos 16 bis, 16 ter, 17 A y 30, inciso cuarto.

Respecto de los Ministros de Fe, apoyó la consagración de la figura; añadió que parece innecesario el inciso final del artículo 59 bis, sobre responsabilidad de los ministros de fe, habida cuenta de lo establecido en el Estatuto Administrativo y, en su caso, en el Código Penal, en materia de delitos funcionarios. Por otro lado, consideró insuficiente la dotación de funcionarios que pueden constatar infracciones a la ley de protección de los derechos de los consumidores, especialmente en regiones.

En relación con las atribuciones del Presidente de la República, indicó que llama la atención la propuesta de facultar al Presidente de la República para dictar reglamentos para desarrollar, complementar y ejecutar los principios generales que contengan derechos para los consumidores y deberes para los proveedores, pues la Constitución Política de la República consagra la potestad reglamentaria; además, le mereció reparo que se condicione esta facultad, ya que para dictar tales reglamentos se deberá consultar a organismos públicos que son dependientes del Presidente o están relacionados con él.

En cuanto al Sello SERNAC, en su opinión debe condicionarse su otorgamiento no sólo al establecimiento de una defensoría de los clientes, sino a la instauración de mecanismos de mediación con la participación de asociaciones de consumidores.

Respecto de la educación financiera, no le parece el término adecuado, y consideró preferible aludir a alfabetización financiera, labor que debiera ser llevada a cabo preferentemente por las asociaciones de consumidores, con financiamiento al efecto.

- - - - -

Finalizadas las intervenciones, el Honorable Senador señor Kuschel mostró su preocupación por la información que entregan las instituciones financieras a los consumidores, que no resulta clara, lo que sumado a la ignorancia o analfabetismo financiero coloca en franca desventaja al consumidor. Propuso avanzar hacia una Tasa Anual o Tasa Mensual Equivalente, que refleje los costos totales y permita la comparación entre una entidad financiera y otra, como ocurre en otros países.

- - - - -

- Sometida a votación la idea de legislar, ésta fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la

Comisión, Honorables Senadores señores García (Presidente accidental), Espina, Kuschel y Sabag.

TEXTO DEL PROYECTO

A continuación, se transcribe el texto del proyecto de ley que la Comisión de Economía propone aprobar en general, y que corresponde al despachado por la Cámara de Diputados en el primer trámite constitucional:

PROYECTO DE LEY:

"ARTÍCULO 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores:

1. Agréganse a continuación del artículo 16, los siguientes artículos 16 bis, 16 ter, 16 quáter, 16 quinquies, 16 sexies y 16 septies:

"Artículo 16 bis.- Los contratos de adhesión de servicios crediticios, de seguros, y en general de cualquier producto financiero, elaborados por bancos e instituciones financieras o con sociedades de apoyo a su giro, establecimientos comerciales, compañías de seguros, cajas de compensación, cooperativas de ahorro y crédito, y toda persona natural o jurídica u otros proveedores de dichos productos, deberán especificar como mínimo, con el objeto de promover su simplicidad y transparencia, lo siguiente:

a) Un desglose pormenorizado de todos los cargos, comisiones, costos o tarifas que expliquen el valor efectivo de los servicios prestados, incluso aquellos cargos, comisiones, costos y tarifas asociados que no forman parte directamente del precio o que corresponden a otros productos contratados simultáneamente y, en su caso, las exenciones de cobro que correspondan a promociones o incentivos por uso.

b) Las causales que darán lugar al término anticipado del contrato por parte del prestador, el plazo razonable en que se hará efectivo dicho término y el medio por el cual se comunicará al consumidor.

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

d) En el caso que se contraten varios productos o servicios simultáneamente, o que el producto o servicio principal conlleve a la contratación de otros productos o servicios conexos, deberá insertarse un anexo en que se identifiquen cada uno de los productos o servicios, estipulándose claramente cuáles son obligatorios y cuáles voluntarios, y una aprobación expresa del consumidor mediante su firma.

e) Indicar si la institución cuenta con un sistema de atención de reclamos y con los servicios de un defensor del cliente en el evento de que se susciten controversias no resueltas por las partes. En ambos casos, señalar en un anexo los requisitos y procedimientos para acceder a dichos servicios.

f) Indicar si el contrato cuenta o no con Sello SERNAC vigente conforme a lo establecido en el artículo 55 de esta ley.

Los contratos que consideren cargos, comisiones, costos o tarifas por uso, mantención u otros fines, deberán especificar claramente sus montos, periodicidad y mecanismos de ajuste. Estos últimos deberán basarse siempre en condiciones objetivas que no dependan del solo criterio del proveedor y que sean directamente verificables por el consumidor. De cualquier forma, los valores aplicables deberán ser comunicados al consumidor, por lo menos, con 30 días hábiles de anticipación respecto de su entrada en vigencia. El silencio del consumidor no obstará a su derecho a reclamo respecto de los cambios que no se ajustan al contrato.

Artículo 16 ter.- Los proveedores de aquellos servicios financieros pactados por contratos de adhesión que determine el reglamento deberán comunicar periódicamente y cuando lo solicite el consumidor, la información referente al servicio prestado que le permita conocer: el precio total ya cobrado por los servicios contratados, el costo total que implica poner término al contrato antes de la fecha de expiración originalmente pactada, el valor total del servicio, la carga anual equivalente, si corresponde, y demás información relevante que determine el reglamento sobre las condiciones del servicio contratado. El contenido y la presentación de dicha información se determinarán en los reglamentos que se dicten de acuerdo al artículo 62.

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

Los proveedores de créditos no podrán retrasar injustificadamente el término de contratos de créditos, su pago anticipado o cualquier otra gestión solicitada por el consumidor que tenga por objeto poner fin a la relación contractual entre éste y la entidad que provee dichos

créditos. Se considerará retraso injustificado cualquier demora superior a 10 días una vez extintos totalmente las obligaciones con el proveedor asociadas al o los servicios específicos que el consumidor decide terminar, incluido cualquier costo por término o pago anticipado determinado en el contrato de adhesión. Asimismo, los proveedores estarán obligados a entregar, sin retraso injustificado y dentro del plazo de 10 días, a los consumidores que así lo soliciten, los certificados y antecedentes que sean necesarios para renegociar los créditos que tuvieran contratados con dicha entidad.

En el caso de los créditos hipotecarios, en cualquiera de sus modalidades, no podrá incluirse en el mutuo otras hipotecas que no sea la que cauciona el crédito que se contrata, salvo expresa solicitud del deudor. Extinguidas totalmente las obligaciones caucionadas con hipotecas, el proveedor del crédito procederá a escriturar el alzamiento de la hipoteca dentro del plazo de 30 días.

Artículo 16 quáter.- El incumplimiento del artículo 16 bis y de los reglamentos dictados para su ejecución, por parte de un proveedor en un contrato de adhesión, que afecte a uno o más consumidores, será sancionado como una sola infracción con multa de hasta 750 unidades tributarias mensuales.

El consumidor afectado podrá solicitar la nulidad de una o varias cláusulas o estipulaciones que infrinjan el artículo 16 bis. Esta nulidad podrá declararse por el juez en caso que el contrato pueda subsistir con las restantes cláusulas o, en su defecto, el juez podrá ordenar la adecuación de las cláusulas correspondientes, además de la indemnización que determine a favor del consumidor.

Esta nulidad sólo podrá invocarse por el consumidor afectado, de manera que el proveedor no podrá invocarla para eximirse o retardar el cumplimiento parcial o total de las obligaciones que le imponen los respectivos contratos a favor del consumidor.

Artículo 16 quinquies.- En la promoción de productos financieros o seguros al público en general, los proveedores no podrán utilizar prácticas comerciales que impliquen restringir, de cualquier forma, el derecho a la libre elección del consumidor. Se entenderán como conductas atentatorias contra la libre elección del consumidor, entre otras, las siguientes:

a) La emisión y, o envío de productos o contratos representativos de ellos, no solicitados al domicilio o lugar de trabajo del titular.

b) La venta directa de productos financieros en la vía pública y en espacios o recintos educacionales y, o de concurrencia habitual de adultos mayores. Esta limitación no puede significar una restricción a la publicidad masiva e indirecta.

Artículo 16 sexies.- Los proveedores de productos o servicios financieros no podrán ofrecer o vender productos o servicios de manera atada. Se entiende que un producto o servicio financiero es vendido en forma atada, si el proveedor:

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

b) no lo tiene disponible para ser contratado en forma separada cuando se puede contratar de esa manera con otros proveedores; o teniéndolos disponibles de esta forma, esto signifique adquirirlo en condiciones arbitrariamente discriminatorias.

Los proveedores deberán informar en toda cotización y publicidad todos los precios, tasas, cargos, comisiones, costos o tarifas de los productos ofrecidos conjuntamente y las condiciones que rigen a cada uno de ellos. Asimismo, deberán informar las comparaciones con esos mismos valores y condiciones en el caso que se contraten separadamente.

Los proveedores no podrán efectuar cambios en los precios, tasas, cargos, comisiones, costos o tarifas de un producto o servicio financiero que dependa de la mantención de otro, ante el cierre o resciliación de este último por parte del consumidor, cuando ello no obedece a causas imputables al consumidor.

Los proveedores tampoco podrán cambiar los precios, tasas, cargos, comisiones, costos o tarifas de los productos contratados en forma conjunta o accesorio a un crédito hipotecario o de consumo, mientras se encuentre pendiente el plazo de vencimiento final de éstos.

Tratándose de aquellos contratos con el sello al que se refiere el artículo 55 de esta ley, si el defensor del cliente resuelve en forma favorable un reclamo interpuesto por el consumidor por incumplimiento del inciso anterior, el proveedor deberá revertir el cambio y devolver al consumidor los cargos en exceso cobrados por el proveedor.

El pronunciamiento del defensor del cliente deberá efectuarse dentro de los 30 días corridos contados desde su interposición. Transcurrido que sea el plazo reseñado y el defensor no hubiere evacuado su respuesta, el reclamo se entenderá resuelto en favor del consumidor.

Tratándose de aquellos contratos de adhesión sin el sello al que se refiere el artículo 55 de esta ley o de un proveedor que no cuenta con el servicio de defensor de cliente, el reclamo interpuesto por el consumidor por incumplimiento de lo señalado en este artículo, suspenderá cualquier cambio en los precios, tasas, cargos, comisiones, costos o tarifas

del producto o servicio financiero que dependa de la mantención de otro, hasta que dicho reclamo sea totalmente resuelto.

El incumplimiento de este artículo será sancionado con multa de hasta 750 unidades tributarias mensuales.

Artículo 16 septies.- Cuando el consumidor haya otorgado un mandato, una autorización o cualquier otro acto jurídico para que se pague automáticamente el todo o parte del saldo de su cuenta, su crédito o su tarjeta de crédito, éste podrá dejar sin efecto dicho mandato, autorización o acto jurídico en cualquier tiempo, sin más formalidades que aquellas que haya debido cumplir para otorgar el acto jurídico que está revocando.

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

La inejecución de la revocación informada al proveedor del bien o servicio dará lugar a indemnización de todos los perjuicios y hará presumir la infracción a este artículo.

En ningún caso será eximente de la responsabilidad del proveedor, la circunstancia que la revocación deba ser puesta en práctica por un tercero.

2. Agrégase, a continuación de su artículo 17, el siguiente artículo 17 A:

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

3. Agréganse en el artículo 26, a continuación del punto final (.), que pasa a ser seguido (.), las siguientes oraciones:

"El plazo contemplado en este inciso primero se suspenderá cuando, dentro de éste, el consumidor interponga un reclamo ante el Servicio Nacional del Consumidor, conforme lo establecido en la letra f) del artículo 58 de esta ley. Dicho plazo seguirá corriendo una vez concluido este trámite ante ese servicio."

4. Agrégase en el inciso cuarto del artículo 30, a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente frase: "La misma información, además de las características y prestaciones esenciales

de los productos o servicios, deberá ser indicada en los sitios de Internet en que los proveedores exhiban los bienes o servicios que ofrezcan y que cumplan con las condiciones que determine el reglamento."

5. Añádese, a continuación del artículo 54 G, el siguiente Título: "Título V Del sello SERNAC y de los defensores de los clientes", pasando a ser VI el actual Título V, y agrégase bajo su epígrafe, el siguiente artículo 55:

"Artículo 55.- El Servicio Nacional del Consumidor podrá otorgar un "sello SERNAC" a los contratos de adhesión de servicios y productos financieros.

Para acceder a este sello, los bancos e instituciones financieras, establecimientos comerciales, compañías de seguros, cajas de compensación, cooperativas de ahorro y crédito, y otros proveedores de servicios crediticios, de seguros, y en general de cualquier producto financiero, deberán cumplir con las siguientes condiciones:

1.- Que el Servicio Nacional del Consumidor constate que los contratos sometidos voluntariamente a su conocimiento se ajustan a esta ley y a las disposiciones reglamentarias expedidas conforme a ella.

2.- Que permitan al consumidor recurrir voluntariamente a un sistema imparcial de defensor del cliente que resuelva las controversias, quejas o reclamaciones por cualquier producto o servicio financiero, organizado por las entidades indicadas en este artículo, en forma exclusiva o conjunta, y gratuito para el consumidor. Las decisiones del defensor serán siempre voluntarias para el consumidor, pero obligatorias para la entidad que corresponda si el consumidor la acepta expresamente y renuncia a las demás acciones y derechos que le confiere la ley.

El sello mantendrá su validez mientras permanezcan vigentes las normas legales o reglamentarias que se constataron para su otorgamiento y tendrá una validez máxima de dos años.

Se tendrá especial consideración para la renovación de este sello la existencia de multas establecidas en esta ley, en referencia con dicho contrato y el número de reclamos de los usuarios contra la aplicación del citado instrumento. La eliminación del "sello SERNAC" en un contrato determinado obligará al proveedor del servicio o producto financiero a informarlo a sus clientes, según lo dispuesto en el reglamento."

6. En el artículo 58:

i) Agrégase, en la letra a), a continuación de la expresión "consumidor", el siguiente texto: "en materias propias del consumo, en especial, las que digan relación con los derechos y obligaciones

de los consumidores en materias tales como servicios financieros, garantía y derecho a retracto, entre otras".

ii) Reemplázase el inciso final, por los siguientes incisos:

"Los proveedores estarán obligados a proporcionar al Servicio Nacional del Consumidor la documentación que se les solicite por escrito, que digan relación con la información básica comercial, definida en el artículo 1º de esta ley, de los bienes y servicios que ofrezcan al público, dentro del plazo que se determine en el respectivo requerimiento, que no podrá ser inferior a 10 días hábiles.

Los proveedores también estarán obligados a proporcionar al Servicio Nacional del Consumidor la documentación adicional que se les solicite por escrito y que sea estrictamente indispensable o proporcional para cumplir con las atribuciones que le corresponden al referido servicio, dentro del plazo que se determine en el respectivo requerimiento, que no podrá ser inferior a 10 días hábiles. Para estos efectos el Servicio Nacional del Consumidor publicará en su sitio web un manual de requerimiento de información, el cual deberá señalar pormenorizadamente los antecedentes que podrán requerirse.

El requerimiento de documentación que se ejerza de acuerdo al inciso anterior, sólo podrá referirse a información relevante para el consumidor o que consideraría para sus decisiones de consumo. El requerimiento de documentación no podrá incluir la entrega de antecedentes que tengan más de un año de antigüedad a la fecha del respectivo requerimiento, o que la ley califique como secretos, o que constituyan información confidencial que se refiera a la estrategia de negocios del proveedor, o que no se ajusten a lo dispuesto en el manual referido en el inciso segundo de este artículo.

El proveedor requerido podrá interponer los recursos administrativos que le franquea la ley, en cuyo caso los plazos para la entrega de información se suspenderán por todo el tiempo que dure la tramitación de dichos recursos.

Lo anterior no obstará a que el Servicio Nacional del Consumidor ejerza el derecho a requerir en juicio la exhibición o entrega de documentos, de acuerdo a las disposiciones generales y especiales sobre medidas precautorias y medios de prueba, aplicables según el procedimiento de que se trate.

La negativa o demora injustificada en la remisión de los antecedentes requeridos conforme a este artículo será sancionada con multa de hasta 200 unidades tributarias mensuales por el juez de policía local competente o, en su caso, por los organismos fiscalizadores especiales que tienen competencias respecto de la actividad que desarrolla el

proveedor. En ambos casos, el Servicio Nacional del Consumidor podrá actuar como parte en el procedimiento respectivo.

Para la determinación de las multas se considerarán, entre otras, las siguientes circunstancias: el beneficio económico obtenido con motivo de la infracción investigada, la gravedad de la conducta investigada, la calidad de reincidente del infractor y, para los efectos de disminuir la multa, la colaboración que éste haya prestado al Servicio Nacional del Consumidor antes o durante la investigación."

7. Añádese en el artículo 58 bis, el siguiente inciso segundo:

"Asimismo, los organismos fiscalizadores que tengan facultades sancionatorias respecto de sectores regulados por leyes especiales, según lo dispuesto en el artículo 2° bis de esta ley, deberán remitir al Servicio Nacional del Consumidor copia de las resoluciones que dicten y que tengan origen en denuncias realizadas por dicho Servicio en aplicación del inciso tercero del artículo anterior."

8. Agrégase en el artículo 59, el siguiente inciso segundo:

"En conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la ley N° 18.575, el Director Nacional, con sujeción a la planta y la dotación máxima de personal, establecerá la organización interna y determinará las denominaciones y funciones que corresponda a cada una de las unidades del Servicio."

9. Añádese el siguiente artículo 59 bis:

"Artículo 59 bis.- El Director del Servicio Nacional del Consumidor determinará, mediante resolución, los cargos y empleos que invertirán del carácter de ministro de fe. Sólo podrá otorgarse esta calidad a los directivos y a los profesionales que cuenten con requisitos equivalentes a los establecidos para el nivel directivo del Servicio, y no podrán tener un grado inferior al 6° de la Escala Única de Sueldos.

En las regiones en que el grado 6° o inferior sólo corresponda al director regional, podrá investirse como ministro de fe a un funcionario que detente un grado 8° o superior en su defecto.

Los funcionarios del Servicio Nacional del Consumidor que tengan carácter de ministro de fe, sólo podrán certificar los hechos relativos al cumplimiento de la normativa contenida en esta ley que consignen en el desempeño de sus funciones, siempre que consten en el acta que confeccionen en la inspección respectiva.

Los hechos establecidos por dicho ministro de fe tendrán el valor probatorio que establece el artículo 427 del Código de Procedimiento Civil, en cualquiera de los procedimientos contemplados en el Título IV de esta ley.

En caso que cualquier funcionario dotado del carácter de ministro de fe deje constancia de hechos que resultaren ser falsos o inexactos, el afectado podrá denunciar el hecho a su superior jerárquico, el que iniciará la investigación que corresponda de acuerdo al Estatuto Administrativo y, en caso de comprobarse la conducta descrita, se considerará que contraviene el principio de probidad administrativa a efectos de su sanción en conformidad a la ley."

10. Agrégase el siguiente artículo 62:

"Artículo 62.- A través de uno o más reglamentos expedidos por decreto supremo del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, se desarrollará, complementará y facilitará la ejecución de esta ley y en aquellas materias que contengan derechos para los consumidores y deberes para los proveedores, incluso si se trata de materias que correspondan a bienes o servicios regulados por leyes especiales, en cuyo caso deberá consultarse previamente al o los organismos que tengan atribuciones en el respectivo sector, y firmarse además por el Ministerio a través del cual se relaciona el organismo correspondiente. De la misma forma se establecerá la información que deben entregar las páginas web de los proveedores señaladas en el inciso tercero del artículo 30, la que deberá incluir, al menos, la información básica comercial.

Los reglamentos que se dicten sobre servicios y productos financieros expedidos por decreto supremo del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, previa consulta a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y a la Superintendencia de Valores y Seguros, según corresponda, y firmado además por el Ministerio de Hacienda en ejecución de lo dispuesto en esta ley, no podrán afectar la sana administración de riesgos por parte de las entidades que los prestan ni regular materias que corresponden a funciones y atribuciones del Banco Central. En el ejercicio de esta facultad, se dictarán, a lo menos, los siguientes reglamentos:

1. Sobre información al consumidor de tarjetas de crédito bancarias y no bancarias.
2. Sobre información al consumidor de créditos hipotecarios.
3. Sobre información al consumidor de créditos de consumo.

4. Sobre la forma y los medios para constatar las condiciones de otorgamiento y renovación del sello SERNAC.

En caso que las nuevas normas requieran ajustes contractuales, los reglamentos deberán contemplar un plazo razonable de adecuación de los contratos que se hubiesen suscrito con antelación y que se encuentren vigentes, respetando las siguientes reglas:

1.- Los contratos de adhesión con cláusulas de renovación automática, deberán modificarse y ajustarse a las nuevas normas dentro de los doce meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia del reglamento respectivo o, en caso que la renovación se deba producir en un plazo inferior a los doce meses indicados, dentro del mes en que termina el período renovable de que se trate, y

2.- Los contratos de adhesión de duración indefinida deberán modificarse y ajustarse a las nuevas normas en el plazo que determine el reglamento, que no podrá ser inferior a 12 meses."

ARTÍCULO 2º.- Créanse en la Planta de Directivos del Servicio Nacional del Consumidor, un cargo de jefe de división grado 4º, Escala Única de Sueldos, afecto al segundo nivel jerárquico del Título VI de la ley N° 19.882 y dos cargos de jefes de departamento, grado 5º, Escala Única de Sueldos, afectos al artículo 8º del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda. Uno de estos departamentos se denominará "Departamento de Protección al Consumidor Financiero".

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo primero.- Increméntase la dotación máxima del Servicio Nacional del Consumidor, para el año 2010, en 23 cupos.

Artículo segundo.- El cargo de jefe de División creado en el artículo 2º, podrá ser provisto transitoria y provisionalmente, en tanto se efectuó el proceso de selección pertinente de acuerdo con la ley N° 19.882, asumiendo de inmediato sus funciones.

Artículo tercero.- Facúltase al Presidente de la República para que, mediante un decreto con fuerza de ley expedido a través del Ministerio del Economía, Fomento y Turismo, suscrito además por el Ministro de Hacienda, fije los requisitos para el desempeño de los cargos de la planta de personal vigente del Servicio Nacional del Consumidor y de los cargos que se crean por el artículo 2º, los que no serán exigibles al personal en servicio para el desempeño de los cargos y empleos que actualmente sirven.

Artículo cuarto.- Los contratos de adhesión de los oferentes de productos financieros que se encuentran actualmente vigentes,

deberán adecuarse en su próxima renovación a lo dispuesto en el artículo 16 bis que se incorpora en la ley N° 19.496 en virtud de esta ley.

Artículo quinto.- El costo anual que se origine por la aplicación de esta ley y de los incrementos de cargos en la planta de personal y de dotación máxima que disponen los artículos segundo permanente y primero transitorio, se financiará con cargo al Presupuesto vigente del Servicio Nacional del Consumidor y en lo que no fuere posible, con cargo al ítem 50-01-03-24-03-104 de la partida Tesoro Público del Presupuesto del Sector Público.

Artículo sexto.- Los reglamentos especificados al final del inciso segundo del artículo 62 deberán dictarse en el plazo de seis meses contado desde la publicación de esta ley en el Diario Oficial.

Artículo séptimo.- Las normas de esta ley entrarán en vigencia 90 días después de su publicación en el Diario Oficial."

- - - - -

Acordado en sesiones celebradas los días 16 de marzo, 6 y 20 de abril de 2011, con la asistencia de los Honorables Senadores señores Andrés Zaldívar Larraín (Presidente) (Hosain Sabag Castillo), José García Ruminot, Alberto Espina Otero, Víctor Pérez Varela (Carlos Ignacio Kuschel Silva) y Eugenio Tuma Zedán.

Sala de la Comisión, a 02 de mayo de 2011.

FERNANDO SOFFIA CONTRERAS
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA LA LEY N° 19.496, SOBRE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES, PARA DOTAR DE ATRIBUCIONES EN MATERIAS FINANCIERAS, ENTRE OTRAS, AL SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR.

BOLETÍN N° 7.094-03.

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: El proyecto tiene por objetivo fundamental introducir modificaciones a la ley N° 19.496, de protección de los derechos de los consumidores, a fin de dotar al Servicio Nacional del Consumidor de mayores atribuciones en el ámbito financiero. Entre otras disposiciones, se contempla la regulación de los contratos de adhesión; se crea la figura del “Sello SERNAC”, a fin de identificar los contratos que cumplen con los estándares exigidos; se fortalece la facultad del SERNAC para requerir información eficaz, así como se facilita el acceso a la misma por parte del consumidor, con el propósito de fortalecer el ejercicio efectivo de su derecho, en especial tratándose de servicios financieros, y se confiere la calidad de ministro de fe a ciertos funcionarios del Servicio.

II. ACUERDOS: Aprobado en general (4x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: El proyecto consta de dos artículos permanentes y siete artículos transitorios. El artículo 1°, en sus 10 numerales, introduce enmiendas a la ley N° 19.496. El artículo 2° modifica la planta del SERNAC.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: El artículo 16 quáter, contenido en el numeral 1 del artículo 1° del proyecto tiene carácter orgánico constitucional, por decir relación con la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, conforme lo dispuesto en los artículos 77 y 66 inciso segundo de la Constitución Política.

La Cámara de Diputados estima que el artículo 59 bis, contenido en el numeral 9 del artículo 1°, tiene el mismo carácter, porque al asignarle una nueva atribución al director del SERNAC estaría alterando la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

V. URGENCIA: Suma urgencia, vence el 4 de mayo de 2011.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje del Presidente de la República.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: Segundo trámite.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: Inició su tramitación en el Senado el día 1 de marzo de 2011, pasando a la Comisión de Economía, y a la de Hacienda, en su caso.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: Primer informe. El proyecto debe ser considerado, en su oportunidad, por la Comisión de Hacienda.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- Ley N° 18.959, que creó el Servicio Nacional del Consumidor.
- Ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores.
- Ley N° 19.955, que incorporó a la anterior la defensa de intereses colectivos y difusos.
- Leyes N° 19.659 y N° 19.761, sobre cobranzas ilegales.
- Código Civil.
- Código de Comercio.

Valparaíso, a 02 de mayo de de 2011.

FERNANDO SOFFIA CONTRERAS
Secretario de la Comisión

ÍNDICE

	Pág.
Opinión Corte Suprema	2
Objetivos del proyecto	3
Normas de quórum especial	3
Antecedentes	5
Discusión en general	6
Texto del proyecto	31
Resumen ejecutivo	42
Índice	44