



**Servicio Nacional
del Consumidor**

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

**DIRECTRICES PLAN ANUAL DE FISCALIZACIÓN 2022
SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR**



I. Contexto institucional y evolución de la facultad de fiscalización.

El Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) es el organismo del Estado de Chile, encargado de velar por la protección de los derechos de los consumidores, establecidos en la Ley N° 19.496 (en adelante, LPC) y otras normas de consumo. Con las reformas introducidas por la Ley 21.081 se busca modernizar y dar mayores facultades al Servicio, para el ejercicio de dicha función, entre ellas, le otorga la facultad de fiscalizar el cumplimiento de la LPC y de toda la normativa de protección de los consumidores.

Para el 2020, a un año de la entrada en vigencia de la facultad de fiscalización, el Servicio dictó la Política Nacional de Fiscalización, por medio de la Res. Ex. N° 370 de 2020.

En el referido instrumento, se declaró que el objetivo de la fiscalización es generar un cambio cultural en la empresa, que parte por reconocer al consumidor como actor principal, y que los procesos internos tienen que diseñarse en función del respeto a sus derechos.

Sin embargo, tanto el país, como el Servicio Nacional del Consumidor, y también la Subdirección de Fiscalización, tuvo que hacer frente desde el mes de marzo del año 2020 a los desafíos que ha presentado la declaración de una pandemia a nivel mundial, que ha impactado como ningún otro evento, la forma en que se desarrollan los actos de consumo, la forma de trabajo y vida social, y consecuentemente, también, el ejercicio de las potestades públicas.

Durante el 2020, se ajustó el proceso, pasando de una actividad fuertemente centrada en la fiscalización presencial, a utilizar intensivamente las facultades más coherentes con el trabajo a distancia, tales como los requerimientos de información, la fiscalización de sitios web y redes sociales, y las citaciones a declarar. Estos ajustes metodológicos, permitieron al Servicio alcanzar de todos modos, el nivel proyectado para el 2020, que fue muy superior al desarrollado en el ejercicio 2019.

Durante el 2021, se retomaron las fiscalizaciones presenciales, en la mayoría de las regiones del país, y no solo, en las capitales regionales, sino también en otras comunas, en línea con los objetivos trazados.

A esta fecha, el proceso de fiscalización, ha desarrollado una gran capacidad de adaptación, para abordar las líneas programáticas definidas en la planificación y aquellas de carácter contingente; en consecuencia, está impulsando acciones de protección y nutriendo otros procesos institucionales.

Las presentes directrices, son, por lo tanto, el fruto del aprendizaje institucional en relación a las siguientes condiciones: a) la experiencia adquirida en los primeros 3 años de gestión; b) la adaptación de la función pública de fiscalización al contexto; y c) el trabajo comprometido del Servicio con la Política Nacional de Fiscalización, que pone énfasis en la corrección de las conductas que tienen el potencial de generar un mayor detrimento a los consumidores.



Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

La experiencia adquirida a la fecha, puede sintetizarse de la siguiente manera:

- ✓ La facultad de fiscalización se ejerce con una mirada interdisciplinaria: la institución cuenta con un equipo que ha desarrollado competencias técnicas y destrezas para ejercer la facultad en diferentes ámbitos de especialidad; planificación, jurídico, operativo y de investigaciones para fines de fiscalización, que, en su conjunto, se complementan, resultando un proceso interdisciplinario.
- ✓ La fiscalización impulsa acciones de protección y complementa otras acciones institucionales: el SERNAC cuenta con variados instrumentos de protección, siendo la fiscalización la encargada de la supervisión y control de la normativa vigente; y en la práctica, su acción es coordinada con otros procesos o mecanismos, de manera que permanentemente nutre otros procesos generando sinergias e impulsando acciones en base a sus propios resultados.
- ✓ El instrumento Plan Anual de Fiscalización, es útil, flexible y perfectible en el tiempo: este instrumento que se encuentra descrito en la Ley del Consumidor, se ha posicionado como un instrumento útil, con una metodología sólida, y que ha servido para direccionar el ejercicio de la facultad desde el 2019 a la fecha, es flexible; dado que considera un componente programado y otro no programado, para abordar situaciones de carácter contingente y es perfectible; año tras año, su metodología, insumos y participantes se ha ido mejorando y precisando, en miras de ampliar su alcance y perspectiva.
- ✓ La fiscalización del SERNAC tiene alcance nacional; se ha realizado un gran esfuerzo institucional, por mantener el nivel de actividades de fiscalización en todas las regiones del país. En esta línea, desde el 2021 existe un plan de despliegue, cuyo objetivo es ampliar la cobertura territorial de la fiscalización.
- ✓ Se ha ampliado respecto del primer ejercicio, la variedad y complejidad de mercados y submercados abordados, desde los más reclamados a mercados o rubros totalmente nuevos, como los que se potenciaron a propósito de la pandemia.
- ✓ Mejora continua del proceso, en particular respecto a la calidad y consistencia de los registros a ser presentados como medio de prueba en los procedimientos judiciales a que puede dar lugar una fiscalización.

A partir de esta valiosa experiencia, se pueden proyectar los principales desafíos de consolidación de la facultad fiscalizadora, y en lo concerniente a la planificación basada en riesgo, se tendrá en consideración lo siguiente:

- Ampliar los espacios de información y coordinación con actores claves para la fiscalización en materias de consumo, a nivel institucional e interinstitucional (nacional e internacional).
- Ampliar el nivel de información dispuesta a la ciudadanía sobre las acciones de fiscalización impulsadas por el Servicio.
- Reforzar y ampliar las fiscalizaciones por retorno para comprobar la corrección de conductas de proveedores fiscalizados, ya sea en el ejercicio





Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

anterior, o dentro del mismo ejercicio anual, respecto de las mismas materias y normas que presentan hallazgos.

- Impulsar la corrección de conductas de las empresas, definiendo nuevos métodos para la gestión y control.
- Profundizar el enfoque territorial, dando preeminencia a las prioridades locales.
- Potenciar la incorporación de fiscalizaciones, en base a las Alertas Ciudadanas presentadas por los consumidores.

II. Marco normativo.

La Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, establece en su artículo 1° que su objeto es normar las relaciones entre proveedores y consumidores, establecer las infracciones en perjuicio del consumidor y señalar el procedimiento aplicable en estas materias, quedando sujeto a dicha normativa los actos y contratos descritos en el artículo 2°.

Conforme lo establecido en el artículo 57, el Servicio Nacional del Consumidor será un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Agrega la disposición que será institución fiscalizadora en los términos del Decreto Ley N° 3551, de 1981.

A su turno, el artículo 58 inciso primero de la misma ley consagra el deber general que le corresponde al Servicio de velar por el cumplimiento de sus disposiciones y demás normas que digan relación con el consumidor, mientras que el literal a) del inciso segundo del precepto dispone que corresponderá especialmente a este organismo fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 19.496 y de toda normativa de protección de los derechos de los consumidores, para lo cual se disponen las facultades consignadas en el artículo citado, específicamente en los literales: d) citar a declarar a los representantes legales, administradores, asesores y dependientes de las entidades sometidas a la fiscalización, así como a toda persona que haya tenido participación o conocimiento respecto de algún hecho que se estime necesario; g) denunciar los posibles incumplimientos ante los organismos o instancias jurisdiccionales que corresponda, i) realizar análisis de productos que se ofrezcan en el mercado, en relación a su composición, contenido neto y otras características; y m) solicitar la entrega de cualquier documento, libro o antecedente necesario para la fiscalización.

La ley ha dotado también al Servicio de mecanismos más intensos de ejecución ante el fracaso de las gestiones indicadas en el párrafo anterior. De este modo, ante la incomparecencia de la persona citada a declarar podrá decretarse por el Juzgado de Policía Local competente el respectivo arresto a solicitud del SERNAC, también el auxilio de la fuerza pública cuando exista oposición a la inspección y finalmente la incautación de la documentación requerida ante la negativa del proveedor requerido de proporcionarlos.





Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

En el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con lo señalado en el artículo 59 bis, el personal del Servicio habilitado como fiscalizador tendrá el carácter de ministro de fe respecto de los hechos constitutivos de las infracciones que consignen y que consten en el acta de fiscalización, en tanto que los hechos establecidos por él constituirán presunción legal en procedimientos judiciales determinados.

A destacar, que, durante el 2022, se fiscalizarán intensamente las disposiciones de la Ley N°21.398 que establece medidas para incentivar la protección de los derechos de los consumidores, conocida ampliamente como Ley ProConsumidor.

III. Aplicación de la Política Nacional de Fiscalización.

Las presentes directrices dan aplicación a la Política Nacional de Fiscalización, en cuanto se pone en el centro de la gestión a las personas y sus problemáticas. De este modo, se dan por reproducidas en este acto las consideraciones allí contenidas relativas al sentido de la potestad pública de la fiscalización; principios jurídicos que orientan dicha función pública; y las mejores prácticas internacionales.

En lo que concierne al proceso de planificación, cabe recordar que la actividad de fiscalización busca ser disuasiva de las eventuales infracciones que los proveedores puedan llegar a cometer, y también, correctivas de aquellos hechos materiales que ya revisten esas características.

El ejercicio de esta potestad debe ser realizado cumpliendo con ciertos principios básicos, como el de eficiencia, legalidad, servicialidad y probidad. Esto implica que el Servicio planificará sus actividades de fiscalización aplicando la discrecionalidad administrativa a través del Plan Anual de Fiscalización que la ley mandata elaborar y cuyo foco de priorización lo constituye el mayor riesgo que puedan representar para los consumidores y consumidoras, ciertas conductas de los proveedores en determinados mercados.

Este Plan, como se verá en detalle más adelante, considera tanto actividades programadas como no programadas. De este modo, compatibiliza por una parte la necesidad de que la selección de sujetos específicos a fiscalizar se base en criterios objetivos, y, por otra parte, la necesidad social de atender a situaciones contingentes que resultan difíciles de prever en base a la información histórica con la que se cuenta. Bajo el principio de eficiencia del uso de los recursos, se considerarán actividades de fiscalización presencial, digital, o de gabinete u oficio, así como también, el uso de otros mecanismos dispuestos en la Ley del Consumidor, tales como las citaciones a declarar, las incautaciones (previa autorización del juez de policía local respectivo), entre otros.

En este contexto es importante destacar la continua aplicación y profundización de los siguientes criterios:

- Enfoque territorial: la fiscalización debe ser coherente con las necesidades de las personas que habitan los diferentes territorios.



- Consumidores vulnerables: consiste en la identificación de los consumidores más vulnerables y permite priorizar mercados, submercados y prácticas comerciales que dado su volumen no necesariamente entraría entre las más riesgosas; o enfocar submercados ya priorizados, a formas y prácticas específicas de vulneración de esos grupos prioritarios. Desde el 2022, esta línea de acción, observará y estará guiada por la Circular Interpretativa sobre noción de consumidor hipervulnerable contenida en la Resolución Exenta N° 1038 del 31 de diciembre de 2021.
- Ampliar el alcance territorial de la fiscalización, dentro de cada región a zonas rezagadas y que presentan núcleos urbanos con actos de consumo relevantes.
- Profundizar líneas de investigación en aquellas prácticas que son particularmente difíciles de detectar por la ciudadanía, de modo que el Servicio es el que está en mejor posición para determinar cuándo estas son parte de un modelo de negocios y lesionan los derechos de los consumidores.

IV. Componentes del Plan Anual de Fiscalización.

Tal como se indicó, en lo que respecta a la función fiscalizadora normada a través de la Ley N° 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, se establece que:

El Servicio desarrollará sus actividades de fiscalización en conformidad a un plan que elaborará anualmente, en el que priorizará aquellas áreas que involucren un mayor nivel de riesgo para los derechos de los consumidores. Las Directrices Generales de dicho plan serán públicas. (Ley N° 19.496, Art.58, letra a)

Las actividades de fiscalización del SERNAC representarán acciones que este realice para la verificación de conductas del proveedor, sujeto a la normativa vigente que rige el actuar del Servicio y la actividad económica en la que participa el sujeto fiscalizado. Conforme a la Política Nacional de Fiscalización, esto se traduce en dos finalidades.

Finalidad preventiva.	Finalidad disuasiva
Prevenir las infracciones e incumplimientos de los deberes y obligaciones establecidas en las diversas normas de competencia del SERNAC.	Respecto del propio sujeto fiscalizado, para evitar la reiteración de la conducta infraccional por parte del mismo, y, por otra parte, provocar un ajuste y corrección de otros actores del mercado, que monitorean los resultados de las actividades de fiscalización impulsadas por el Servicio.

Un elemento central del ejercicio de la facultad fiscalizadora es considerar el dinamismo de los sectores económicos y prácticas supervigilados por el SERNAC, por lo cual el Plan Anual de Fiscalización del año 2022 estará



Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

conformado por actividades de fiscalización programada y fiscalización no programada.

Componente	Objetivo
Programado	Verificar posibles vulneraciones a los derechos de los consumidores, en base a resultados del ejercicio metodológico, componente estratégico o de continuidad.
No programado	Verificar posibles vulneraciones a los derechos de los consumidores, en ámbitos no contemplados en el componente programado, y priorizados, por ejemplo, por su impacto en la contingencia nacional, Alertas Ciudadanas y reclamos presentados por los consumidores, requerimientos de autoridades o presentaciones de otros organismos del Estado, entre otras.

Cabe destacar, que para el 2022, se agrega en el componente programado una nueva sección denominado "Continuidad", que se centrará en lo siguiente:

- Fiscalizaciones de retorno: se fiscalizará a empresas que en ciclos anteriores han presentado hallazgos, cuya fiscalización se encuentra finalizada, por ejemplo, con un oficio de advertencia, con el propósito de corroborar si han corregido la conducta.
- Fiscalizaciones de seguimiento: se fiscalizará nuevamente a empresas fiscalizadas el 2022 que presentaron hallazgos infraccionales, que quedaron claramente consignadas en las Actas, con el propósito de corroborar su corrección in situ.
- Continuidad de líneas de fiscalización 2021: naturalmente con la consolidación del ejercicio de la facultad, se identifican líneas de acción que no quedan resueltas en un ciclo, dado por ejemplo porque el nivel de hallazgos constatados es muy alto, y, por lo tanto, amerita ampliar su alcance a otros proveedores del mismo mercado o submercado.
- Seguimiento de fiscalizaciones no programadas (de ciclos anteriores): en línea con lo anterior, se identifican fiscalizaciones no programadas, que deben mantenerse como una acción de fiscalización, dado que cuando fueron fiscalizadas dichas empresas, se advirtieron graves infracciones a la normativa vigente, y por lo tanto, se deberán incorporar en el componente programado para el ciclo 2022.

Se espera que los proveedores fiscalizados, corrijan sus conductas en el más breve plazo; y como se ha mencionado anteriormente, para el año en curso, se potenciarán las fiscalizaciones de seguimiento para comprobarlo.



V. Medida de riesgo de incumplimiento de obligaciones a nivel de submercados.

Es materialmente imposible fiscalizar a la totalidad de los sujetos regulados por la LPC, por lo anterior, es relevante establecer criterios que permitan seleccionar una parte de los submercados que son objeto de regulación de la LPC y luego, en cada uno de ellos, las obligaciones legales a fiscalizar en forma preferente.

Por lo tanto, las actividades de fiscalización programada del año 2022 se concentrarán en fiscalizar el cumplimiento de un conjunto de obligaciones legales por parte de proveedores que participen en submercados donde el Servicio haya identificado riesgos de vulneración de estas obligaciones.

La medida de riesgo a utilizar, corresponde a un índice elaborado a partir de la información en base a reclamos y Alertas Ciudadanas, que registra el Servicio, que permite dimensionar para cada submercado, el tipo de obligación legal que presenta más riesgos de estar siendo incumplida, y se pondera por el impacto, valorizado por un grupo experto de encuestados:

Índice de riesgo: medida del impacto esperado, que podría generar la posible vulneración de uno o más derechos de los consumidores.

En específico, dicho índice corresponde a la ponderación de dos factores.

- **Medida de probabilidad:** frecuencia relativa de los reclamos según submercado y obligación legal. Si bien, un reclamo no implica la vulneración efectiva de una obligación legal, se considera pertinente esta medición dado que es razonable suponer que el incumplimiento de una obligación hace más probable la recepción de reclamos.
- **Medida de impacto:** valoración relativa del impacto que tendría el incumplimiento de una determinada obligación legal en un submercado específico. A través de juicio experto se determinó la relevancia que tendría el incumplimiento de cada obligación legal en cada submercado específico, utilizando una escala ordinal (impacto bajo, medio o alto). Aportaron con su criterio de experto, jefaturas del Servicio y funcionarios con amplia experiencia en el análisis de problemas de consumo.

En base a los resultados, y la capacidad operativa, se realizó la priorización de áreas del mercado y/o materias, con mayor nivel de riesgo. Luego, fueron distribuidas, conforme a la perspectiva regional, a efectos de asignar actividades de fiscalización en función de la capacidad operativa del Servicio en cada región. Adicionalmente, se fortaleció con otros elementos descritos en estas Directrices.

VI. El componente estratégico del Plan Anual 2022.

Como se ha mencionado anteriormente, una parte de las actividades programadas en el Plan Anual corresponde a la fiscalización de aquellos ámbitos o prácticas considerados por el Servicio como estratégicos. Estos segmentos pueden tener o no, una baja tasa de reclamos o inclusive no tener ninguno, pero no por ello deben ser invisibilizados en un Plan Anual de



Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

Fiscalización, en efecto, pueden existir infracciones a la Ley del Consumidor que no alcanzan a afectar a un consumidor en concreto, pero que lesionan el sistema de protección en su conjunto, o se trata de mercados tan dinámicos que requieren una actualización permanente de las herramientas analíticas del Servicio. Ejemplo de estas situaciones son:

- La fiscalización de la normativa que regula la publicidad en el consumo.
- El constante desarrollo del comercio electrónico.
- Nuevas normas jurídicas que le entregan competencia al Servicio, por ej. Ley ProConsumidor, y Reglamento de Comercio Electrónico.
- Problemas de consumo que afectan a consumidores hipervulnerables. En línea con la Circular Interpretativa del SERNAC sobre la noción de consumidor hipervulnerable, Resolución Exenta N°1038 del 31 de diciembre del 2021.
- Prácticas discriminatorias u otras, que afectan a las personas, desde la perspectiva de género.
- Nuevas tendencias y problemas de consumo asociado a la economía global, y en base a la coordinación de actividades entre las instituciones de protección en la comunidad internacional; por ej. Dark Patterns o patrones oscuros.
- Materias de consumo que resultan priorizadas en coordinación con otros servicios públicos, y efectos derivados de resoluciones sancionatorias sectoriales.
- Efectos económicos y sociales de la pandemia.

De este modo, resulta necesario la consideración de estos factores indicativos de riesgo, en forma complementaria a las métricas de riesgo cuantitativas que se exponen en las secciones anteriores.

Este componente es dinámico, se nutre de los lineamientos institucionales, y observa una gran cantidad de información disponible en el Servicio, por ej. reportes y estudios desarrollados con la participación de la ciudadanía.

VII. Fiscalización no programada.

El SERNAC desarrolla su función de protección de los derechos del consumidor basado en el análisis de distintos componentes –como mercados, submercados, y proveedores entre otros– a través de procesos de monitoreo y vigilancia permanente a los mercados.

En el marco de la implementación de su potestad fiscalizadora, esta función de monitoreo y vigilancia alimenta de información a la función fiscalizadora. Esto se traduce, en la adopción de acciones que permitan atender situaciones o hechos que, por su carácter emergente, no han sido considerados dentro de las actividades de fiscalización programada y revisten tal importancia, ya sea por el nivel de consumidores afectados o potencial riesgo que este involucre, que debe ser atendida de similar manera que una fiscalización programada.

Cabe recordar, que en el contexto de pandemia por la COVID-19, se generó un aumento significativo de la participación de las acciones no programadas respecto de las programadas, en razón del carácter inédito de este evento, y su impacto transversal de todos los ámbitos de las relaciones de consumo, lo que ha demostrado la importancia de considerar este componente en la planificación, dando espacio para ser desarrollado en el transcurso del año, en base a prioridades y/o urgencias.



Algunas de las fuentes de información que permiten tomar la decisión de ejecutar actividades no programadas, son el resultado de monitoreos para fines de fiscalización; las alertas internas del Servicio; información entregada por otros órganos del Estado; requerimientos de los Tribunales de la República; información de prensa y de plataformas sociales; y contingencias sociales de relevancia nacional o regional. Esta información será procesada y analizada para determinar su grado de relevancia y luego de ello, se determinará si procede una actividad de fiscalización no programada, de acuerdo con los lineamientos estratégicos del Servicio.

VIII. Consideraciones finales.

La esfera de control del SERNAC en materias de consumo es considerablemente amplia, y existen prácticas que están arraigadas históricamente; la fiscalización basada en riesgos asegura que los esfuerzos institucionales y el gasto público, se concentre en aquellas áreas del mercado, que presentan mayor riesgo de vulneración de los derechos de los consumidores.

La evolución permanente del mercado, y el surgimiento de nuevas prácticas de consumo, deberán ser objeto de una constante supervisión, a la luz de la normativa vigente y las Circulares Interpretativas del Servicio. Para el ciclo 2022, será fundamental, la fiscalización de la Ley Pro Consumidor y el Reglamento de Comercio electrónico; con especial sensibilidad a los problemas que afectan a los consumidores hipervulnerables.

Un aspecto que se ha relevado en estas Directrices, es también el nuevo componente del Plan anual denominado "Continuidad", cuyo propósito es controlar el nivel de corrección de conductas de proveedores ya fiscalizados y dar continuidad a líneas de acción de fiscalización que, por su nivel de hallazgos, no se agota en un ciclo anual.

Por último, y como se ha mencionado anteriormente, la acción de fiscalización que impulsa el SERNAC, se coordina permanentemente con otros mecanismos de protección institucional, en la constante búsqueda de que los proveedores corrijan las conductas infraccionales que afectan a los consumidores y se adecuen al estricto respeto de sus derechos y cumplimiento de las normas de consumo.