



**Servicio Nacional
del Consumidor**

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

DIRECTRICES PLAN ANUAL DE FISCALIZACION 2021
SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR



Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

Contenido

I. Contexto institucional e impacto de la actual pandemia en la facultad de fiscalización.....	3
II. Marco normativo.....	5
III. Aplicación de la Política Nacional de Fiscalización.....	5
IV. Componentes del Plan Anual de Fiscalización.....	6
V. Medida de riesgo de incumplimiento de obligaciones a nivel de submercados.....	8
VI. Mercados estratégicos.....	9
VII. Fiscalización no programada.....	10
VIII. Consideraciones finales.....	11

I. Contexto institucional e impacto de la actual pandemia en 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.

El Servicio planificó que el segundo año de ejercicio de la recién creada Subdirección de Fiscalización correspondería a un periodo de consolidación de las facultades fiscalizadoras. En tal sentido se dictó una 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.

El efecto más evidente de esta coyuntura se puede graficar en el aumento significativo de las actividades no programadas en desmedro de las programadas. Esto es así, porque la pandemia generó una serie de prácticas nuevas y dio lugar al crecimiento de mercados online, o la inserción de productos desconocidos a la fecha, propios de situaciones sanitarias que generan gran conmoción en la población. Por su parte, las materias que se ejecutaron del componente programado del plan se refirieron a aquellas prácticas o mercados que se vieron más impactados por el cambio en las dinámicas de consumo y el contexto económico y social que ha aparejado la crisis sanitaria.

La gestión ante la crisis implicó también ajustar los procesos que recién se estaban implementando, pasando de una acción fuertemente basada en las facultades inspectivas presenciales, 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.

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 dos años de gestión; b) la transformación radical de las dinámicas de los mercados supervisados por el SERNAC; c) la adaptación de la función pública

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

de fiscalización a este contexto; y d) 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.

La experiencia adquirida por el Servicio, en este segundo año de ejercicio de la potestad de fiscalización puede sintetizarse de la siguiente manera:

- ✓ El plan anual de fiscalización 2020, contenía una serie de materias de gran relevancia, de las cuales no todas se pudieron llevar a término, pero cuyas prácticas comerciales subyacen bajo las nuevas formas de consumo digital, lo que hace necesario darle continuidad a dicha planificación. Si bien durante el año 2020, el componente no programado adquirió un protagonismo, fue gracias al componente programado que se pudo mantener un trabajo sistemático y una cobertura de mercados acorde a la capacidad instalada de fiscalización proyectada para ese año.
- ✓ Alcance nacional, en términos que se mantuvo un nivel de actividades de fiscalización en todas las regiones del país, aun considerando que los formatos de fiscalización no presencial tienden a concentrar el proceso de supervisión en las casas matrices de las empresas, las que usualmente tienen domicilio en la región Metropolitana.
- ✓ 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, en adelante, se tendrá en consideración lo siguiente:

- Dar continuidad a los resultados de la metodología basada en riesgo aplicada en el ejercicio del año 2020, en particular, en cuanto al concepto cualitativo de riesgo como complemento necesario e imprescindible del concepto cuantitativo.
- Ampliar el alcance de la variable de retorno de la fiscalización, que se incorporó de forma piloto en el ejercicio del año 2020, a fin de identificar la continuidad de las conductas de un mismo proveedor fiscalizado, ya sea en el ejercicio anterior, o dentro del mismo ejercicio anual, respecto de las mismas materias y normas que presentan hallazgos.
- Profundizar el enfoque territorial, dando preeminencia a las prioridades locales, en particular en cuanto a las fiscalizaciones no programadas.
- La incorporación de fiscalizaciones, en base a las Alertas Ciudadanas presentadas por la ciudadanía.

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

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 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; 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.

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.

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.

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

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 o digital, y otras técnicas de investigación de gabinete, así como las citaciones a declarar y otras acciones intrusivas.

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

- Enfoque territorial, considerando los índices de probabilidad de ocurrencia a partir de los datos específicos de cada región.
- 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. Para el presente ejercicio, se releva en este punto las personas que han sido afectadas por la COVID-19 y han requerido de asistencia médica intensiva.
- 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)

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

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.	Tanto respecto del propio sujeto fiscalizado, para evitar la reiteración de la conducta infraccional por parte del fiscalizado, y provocar un ajuste y corrección por parte de otros actores del mercado, que monitorean los resultados de las actividades de fiscalización impulsadas por el Servicio.

El presente Plan Anual, da continuidad a las acciones de fiscalización contenidas en el ejercicio de planificación del año 2020 y que no hubiesen sido abordadas por efecto de la pandemia, y lo combina con las temáticas estratégicas detectadas por el Servicio en el contexto actual, por lo cual los criterios relevantes a mencionar son:

- Continuidad de las acciones de fiscalización priorizadas para la fiscalización del año 2020, y no abordadas con suficiencia, por efecto de la pandemia.
- Combinación del componente de priorización basada en riesgo con un componente cualitativo de riesgo, que da forma a los focos estratégicos del Servicio; relevando por ejemplo mercados estratégicos y prácticas emergentes de interés.
- Profundización del enfoque territorial con despliegue a nivel nacional: se continúa y profundiza la planificación de la fiscalización con enfoque territorial, de manera tal, que responda a las necesidades de los consumidores según el lugar que habitan, su entorno y el funcionamiento del mercado en el territorio.
- Priorización de grupos vulnerables en consumo; entendido en general, como personas que, de forma individual o colectiva, por alguna condición personal, social, económica, territorial u otra variable, se encuentra en una situación de desventaja o desprotección, para ejercer sus derechos.
- Focalización estratégica: mejorar el foco de las fiscalizaciones, con el sentido de realizar menos actividades de fiscalización, pero de manera más eficiente.

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 2021 estará conformado por actividades de fiscalización programada y fiscalización no programada.

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

Componente	Objetivo
Programado	Verificar posibles vulneraciones a los derechos de los consumidores, en base a resultados del ejercicio metodológico que dio origen al Plan Anual de Fiscalización 2020, complementado con aspectos estratégicos, prácticas priorizadas que afectan a grupos vulnerables y acciones de seguimiento y retorno 2021.
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.

Para desarrollar la fiscalización, el Servicio realizará una serie de actividades que complementan a la actividad de inspección, y permite robustecer la fiscalización, como, por ejemplo:

- ✓ Recabar la mayor cantidad de información a través de los registros del fiscalizado.
- ✓ Generar información a partir de herramientas como la solicitud de antecedentes y la citación a declarar a representantes, ejecutivos o asesores de la empresa.

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 2021 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. El ejercicio 2021 replica el ejercicio de análisis realizado en la planificación 2020 en consideración al impacto en la ejecución de dichas actividades producto de la contingencia sanitaria que ha afectado al país.

Tal como se menciona en las directrices del año 2020, la medida de riesgo a utilizar corresponde a un índice elaborado a partir de la información en base a reclamos 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 mantiene el concepto de riesgo cuantitativo ya utilizado,

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

entendido como:

Índice de riesgo: medida del impacto esperado, que podría generar la posible vulneración de uno 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), en base a un ejercicio de criterio de experto de directivos del Servicio y funcionarios con amplia experiencia en el análisis de problemas de consumo.

Identificadas aquellas materias que cumplen con los criterios antes descritos, paso siguiente, se expusieron a evaluación del panel de expertos dentro del Servicio, de esta manera se identificaron las materias más críticas por submercado. Finalmente, dichas materias 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. Mercados estratégicos.

Una parte de las actividades programadas en el Plan Anual corresponde a la fiscalización de aquellos mercados considerados por el Servicio como estratégicos, derivados del análisis cualitativo del riesgo. 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 Fiscalización, en efecto, pueden existir infracciones a la LPC 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:

- Efectos económicos y sociales de la pandemia.
- La fiscalización de la normativa que regula la publicidad.
- El constante desarrollo del comercio electrónico.
- Cumplimiento de los compromisos de los proveedores en las herramientas de protección dispuestas por el Servicio a los consumidores.
- Líneas de investigación desarrolladas por otros centros de responsabilidad de la institución y que requieren fortalecer su acción con la fiscalización (aportando documentos y medios de pruebas). 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.

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

- Materias coordinadas con otros servicios públicos, y efectos derivados de resoluciones sancionatorias sectoriales.
- Nuevas normas jurídicas que le entregan competencia al Servicio.

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

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 la nueva institucionalidad del SERNAC y, en particular, 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.

Tal como se señaló en relación a la experiencia adquirida, en el marco de la gestión de la 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.

Algunas de las fuentes de información que permiten tomar la decisión de ejecutar actividades no programadas son 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.

Sumado a lo anterior, para el año 2021, se podrá especial atención a las alertas de los consumidores y de la ciudadanía que se refieran a los efectos económicos y sociales derivados de la situación de pandemia, y que revista seriedad y mérito suficiente.

VIII. Consideraciones finales.

Como se aprecia, el trabajo de priorización basado en riesgo que sustenta este el ejercicio 2021 combina los aspectos de continuidad de la planificación 2020 a la vez que incorpora las nuevas tendencias y problemas de consumo dados por la particular contingencia sanitaria y social que enfrenta el país.

En el marco de las mejoras continuas al proceso, se avanza en la sistematización de la información generada en el proceso de fiscalización que sirva para retroalimentar el propio proceso de planificación, así como en formalizar y detallar las áreas de interacción con otros organismos sectoriales a partir del trabajo de levantamiento de competencias concurrentes realizado durante el ejercicio 2020; y finalmente, completar el proceso de formalización de estándares de servicio que permiten una aplicación uniforme de las facultades de fiscalización, por parte de cualquiera de los funcionarios habilitados como fiscalizadores y cualquiera sea el mercado y el proveedor objeto de dichas acciones.