

IMPACTO DEL SERNAC FINANCIERO EN LOS CONSUMIDORES

ANA MARIA RIVERA ALVAREZ
ABOGADO U.C.
anamariarivera.abogado@gmail.com
www.parrariveraabogados.cl

IMPACTO DEL SERNAC FINANCIERO EN LOS CONSUMIDORES

Introducción

A un año de la entrada en vigencia de la Ley N° 20.555 conocida como “Ley de Sernac Financiero”, publicada en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 2011, que modificó la Ley N° 19.496, Ley de Protección a los Derechos de los Consumidores, la cual otorgó atribuciones en materias financieras al SERNAC e introdujo importantes modificaciones a la ley N° 19.946 en beneficio de los consumidores, en este contexto nace este estudio, atendida la necesidad de analizar el impacto efectivo que este nuevo cuerpo legal y la institución creada, ha tenido para los consumidores, usuarios de productos y servicios financieros.

Con este objeto, CONADECUS, realizó el 19 de junio de 2013 una jornada de debate y análisis sobre el Sernac Financiero, en la cual participaron importantes panelistas, presentando posteriormente una propuesta de mejoras al sistema.

Este estudio comienza con una breve reseña de los derechos del consumidor de productos o servicios financieros, continúa con el ranking o estadísticas publicado por el Sernac en su página web, sobre lo que ha acontecido con los reclamos de los consumidores en el año 2011 y 2012, lo que resulta fundamental para medir el impacto del Sernac Financiero tanto a nivel de consumidores como el comportamiento de la banca y el retail. Se procede a analizar también las impresiones de diversas autoridades en la materia y de las Asociaciones de Consumidores y Abogados especialistas en la defensa de los derechos de los consumidores, algunos de las cuales expresaron sus opiniones en el contexto de una entrevista abierta y otros, en respuestas a preguntas específicas, para finalizar con las conclusiones.

Para realizar este estudio se utilizó una metodología empírica basada en estadísticas y entrevistas personales de carácter presencial, telefónico y por correo electrónico; y, dogmática, usando como principal fuente la ley.

Pregunta principal: ¿Constituye esta legislación una garantía suficiente de protección al consumidor?

Preguntas secundarias: 1.- ¿Se han difundido suficientemente los derechos de los consumidores en relación a la Ley N° 20.555? 2.- ¿Están cumpliendo los bancos y casas comerciales con la actual legislación?

Hipótesis: La actual normativa constituye un avance en materia de derechos del consumidor, siendo aún insuficiente, especialmente por la voluntariedad y falta de facultades del Sernac para sancionar incumplimientos a la ley.

I.- DERECHOS DEL CONSUMIDOR DEL PRODUCTO SERVICIO FINANCIERO

El artículo 1° de la Ley N° 20.555, introdujo modificaciones a la Ley N° 19.496 y en su número 1 señala que se agrega al artículo 3° el siguiente inciso segundo:

“Son derechos del consumidor del producto o servicio financiero:

a) Recibir la información del costo total del producto o servicio, lo que comprende conocer la carga anual equivalente a que se refiere el artículo 17 G, y ser informado por escrito de las razones del rechazo a la contratación del servicio financiero, las que deberán fundarse en condiciones objetivas.

b) Conocer las condiciones objetivas que el proveedor establece previa y públicamente para acceder al crédito y para otras operaciones financieras.

c) La oportuna liberación de las garantías constituídas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones una vez extinguidas éstas.

d) Elegir el tasador de los bienes ofrecidos en garantía, entre las alternativas que le presente la institución financiera.

e) Conocer la liquidación total del crédito, a su solo requerimiento.”

Asimismo, incorpora al artículo 17 de la Ley N° 19.496 los artículos 17 A a L, normas que se proponen una mayor transparencia en la contratación y materia de costos en beneficio del consumidor, con el objeto de que pueda contratar, adquirir un producto o solicitar un servicio debidamente informado.

Especial relevancia adquiere el artículo 17 B, cuyo incumplimiento dá derecho al consumidor a solicitar por vía judicial la nulidad de una o varias cláusulas de los contratos de adhesión. Asimismo, la letra G del citado artículo, introduce una prohibición que era indispensable incorporar, que textualmente señala: “ La existencia de mandatos otorgados en virtud del contrato o a consecuencia de éste, sus finalidades y los mecanismos mediante los cuales se rendirá cuenta de su gestión al consumidor. *Se prohíben los mandatos en blanco y los que no admitan su revocación por el consumidor*”.

“ Los contratos que consideren cargos, comisiones, costos o tarifas por uso, mantención u otros fines deberán especificar claramente sus montos, periodicidad y mecanismos de reajuste. Estos últimos deben basarse siempre en condiciones objetivas que no *dependan del sólo criterio del proveedor y que sean directamente*

verificables por el consumidor. De cualquier forma, los valores aplicables deberán ser comunicados al consumidor con treinta días de anticipación, al menos, respecto de su entrada en vigencia”.

Anterior a la entrada en vigencia de esta norma, era práctica habitual de las instituciones financieras exigir la firma de diversos documentos y mandatos en blanco, con cláusulas de irrevocabilidad por parte del cliente, que el consumidor firmaba ciegamente, los que luego eran llenados por el proveedor y prestador del servicio.

En síntesis y a objeto de no reproducir la ley, los principales derechos de los consumidores de productos o servicios financieros, según lo informado por Conadecus, a sus asociados, son:

- Tiene derecho a cerrar su cuenta en 10 días cuando ha cumplido la obligación de pago, con lo cual se libera de la obligación de recibir los cobros que significa, pudiendo terminar su contrato definitivamente.
- Se prohíben las ventas atadas. Las empresas podrán ofrecer productos asociados al crédito, teniendo el consumidor/cliente el derecho de aceptarlos o no. En todo caso, lo anterior, deberá constar en contrato aparte y deberá manifestar su voluntad de contratarlo mediante su firma.
- Tiene derecho a que las empresas no le cambien las condiciones o costos del contrato si no está de acuerdo, vale decir, la empresa no puede subir las comisiones o los precios en forma unilateral.
- Tiene derecho a pagar con cualquier medio de pago electrónico en caso que tenga cuenta en otro banco.
- La cotización que le entregue el Banco o la multitienda debe estar vigente, el plazo de ésta es de 7 días, se acaban las ofertas del día.
- Está prohibido que le envíen a su domicilio o lugar de trabajo, productos o contratos representativos de las empresas
- Tiene derecho a que no lo limiten a comprar con la misma tarjeta emanada de la casa comercial donde está comprando
- Tiene derecho a que le cambien el plástico de la tarjeta sin cobro de comisión
- Tiene derecho a que se cancele su hipoteca en 15 días y que la hipoteca garantice el crédito y no otras deudas que el consumidor tenga.

II.- OBLIGACIONES DE LAS EMPRESAS

Las principales obligaciones de las empresas se refieren a la información y publicidad. Las nuevas obligaciones son

+ Informar el CAE en toda su publicidad a través de medios masivos o individuales, deiendo especificar claramente el valor de una cuota o tasa de interés.

- Respetar las cotizaciones las cuales no podrán tener una vigencia inferior a 7 días hábiles desde su comunicación al público.
- Informar todos los precios, tasas, cargos, comisiones, costos, tarifas, condiciones y vigencia de los productos ofrecidos conjuntamente.
- En el caso anterior, la empresa debe informar los valores y condiciones si se contrataren separadamente estos productos y con la misma relevancia ue la cuota o tasa de interés de referencia, en cuanto a tipografía de la gráfica, extensión y ubicación.
- Otorgar luego de pago de las obligaciones caucionadas, una escritura de cancelación de la shipotecas, en un plazo máximo de 15 días.
- Incluir una hoja resúmen en los contratos de adhesión y de las cotizaciones principales cláusulas del contrato, a objeto de facilitar el conocimiento de las características del producto o servicio ofrecido y compararlo con otras instituciones financieras.
- Informar todos los productos que consten en los contratos de adehesión y los cobros de servicios prestados.
- En igual sentido, indicar el costo total de promociones de productos y/o servicios.
- Difundir información para los consumidores, que explique las características y condiciones que se requieren para constituirse en aval, fiador y codeudor.

III.- EVALUACION DEL IMPACTO DEL SERNAC FINANCIERO

Con el objeto de determinar cuál ha sido el comportamiento de los consumidores desde la creación del Sernac Financiero, se hace indispensable analizar las estadísticas de reclamos al sector financiero por parte de los usuarios y para éstos efectos contamos con una valiosa herramienta, cual es la información publicada en la página web del Sernac, en la cual se transparentan los reclamos

presentados por los consumidores en el año 2011 vs 2012 en contra de la banca y retail.

Para el citado informe Sernac señala que la base de datos correspondiente al año 2011 incluye información vigente al 4 de septiembre de 2012 y la base de datos de 2012 contiene información vigente al 16 de enero de 2013, estas bases incorporan a las empresas validadas en el sistema, asimismo el estado de los reclamos se encuentran completamente terminados.

Análisis estadístico

La noticia más destacada es que luego de la entrada en vigencia de la Ley conocida como “Sernac Financiero”, los reclamos en contra del sector, aumentaron en un 27% en relación al año anterior, de esta forma el Sernac monitorea el comportamiento de la empresas y los consumidores.

En efecto, el análisis realizó una comparación entre los reclamos que recibió el Sernac durante el año 2012 en relación a los presentados en el 2011, en éstos se incluyen la Banca, Cajas de Compensación, Cooperativas de Ahorro y Crédito y Tarjetas de Créditos no Bancarias.

En el año 2011 el número de reclamos presentados al Sernac en contra del mercado financiero fueron de 58.816, esta cifra aumentó en un 26,5% en el 2012, con un total de 74.425 casos. (1)

Según las estadísticas del Sernac, se comprueba un notorio aumento de reclamos por parte de los consumidores. El mayor incremento se produjo en los reclamos relacionados con las cajas de compensación, que crecieron un 141,6%, seguido de las quejas contra la Banca, con un aumento de 110,6%. Por su parte, las Cooperativas de Ahorro y Crédito, tuvieron con respecto al año anterior, un alza porcentual del 56,3%. (2)

(1) Se excluyeron las quejas recibidas en SERNAC por repactaciones unilaterales en el caso La Polar ocurridas en el 2011, alrededor de 40 mil reclamos que afectó aproximadamente a un millón de consumidores.

(2) <http://www.sernacfinanciero.cl/ranking-financiero-2012-alza-de-27-en-los-reclamos-contra-el-mercado-financiero/>

Nota.- En el caso del sector bancario, el índice de reclamos se construyó sobre la cantidad de reclamos promedio mensual por cada 10.000 deudores, vale decir, Promedio de reclamos período/Nº de deudores período) * 10.000, considerando número de deudores a diciembre de 2011 y septiembre de 2012.

El índice de reclamos en Tarjetas de Crédito no Bancarias, se construyó sobre la base de reclamos promedio mensual por cada 10.000 operaciones, Promedio de reclamos período/promedio operaciones período * 10.000. Este ranking se construyó sobre promedio mensual reclamos presentados al SERNAC en enero a diciembre de 2011 y enero a diciembre 2012 relacionado con el promedio mensual de las operaciones realizadas el 2011 y enero y septiembre de 2012, que surge del reporte "Informe trimestral de tarjetas de crédito no bancarias, SBIF.

Reclamos incluyendo los reclamos por caso La Polar en el 2011 (3).

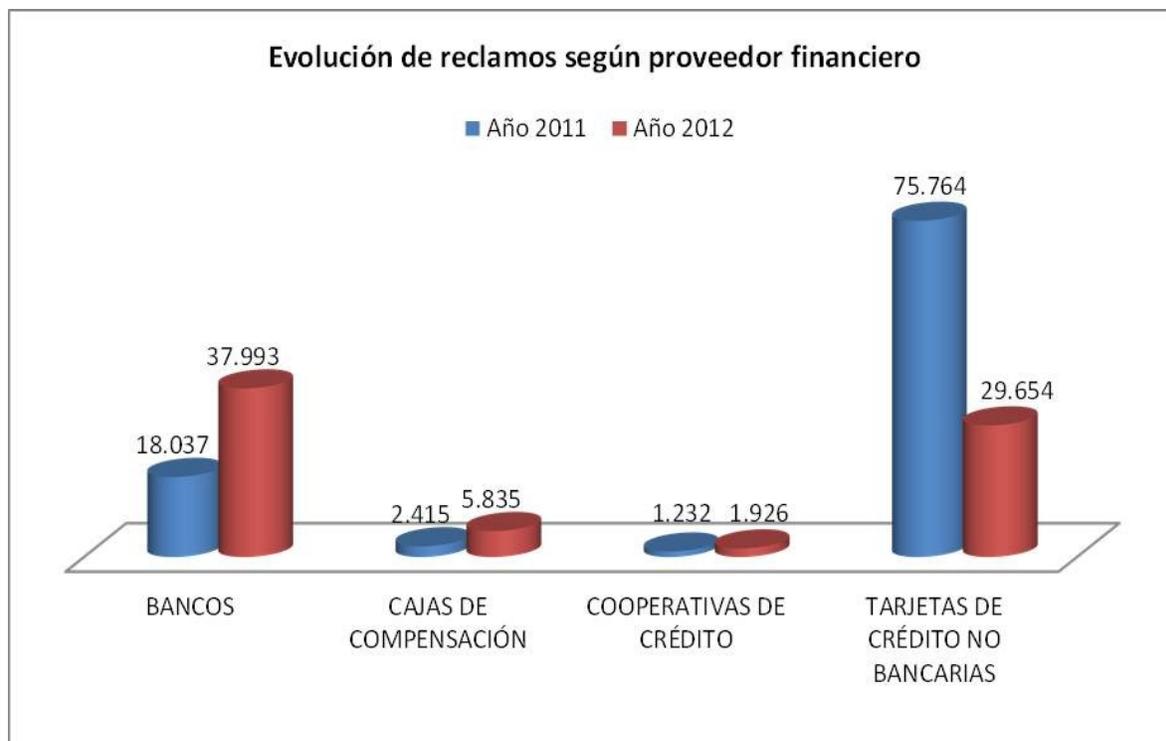


Gráfico publicado por Sernac, sin considerar los reclamos del caso La Polar (4):



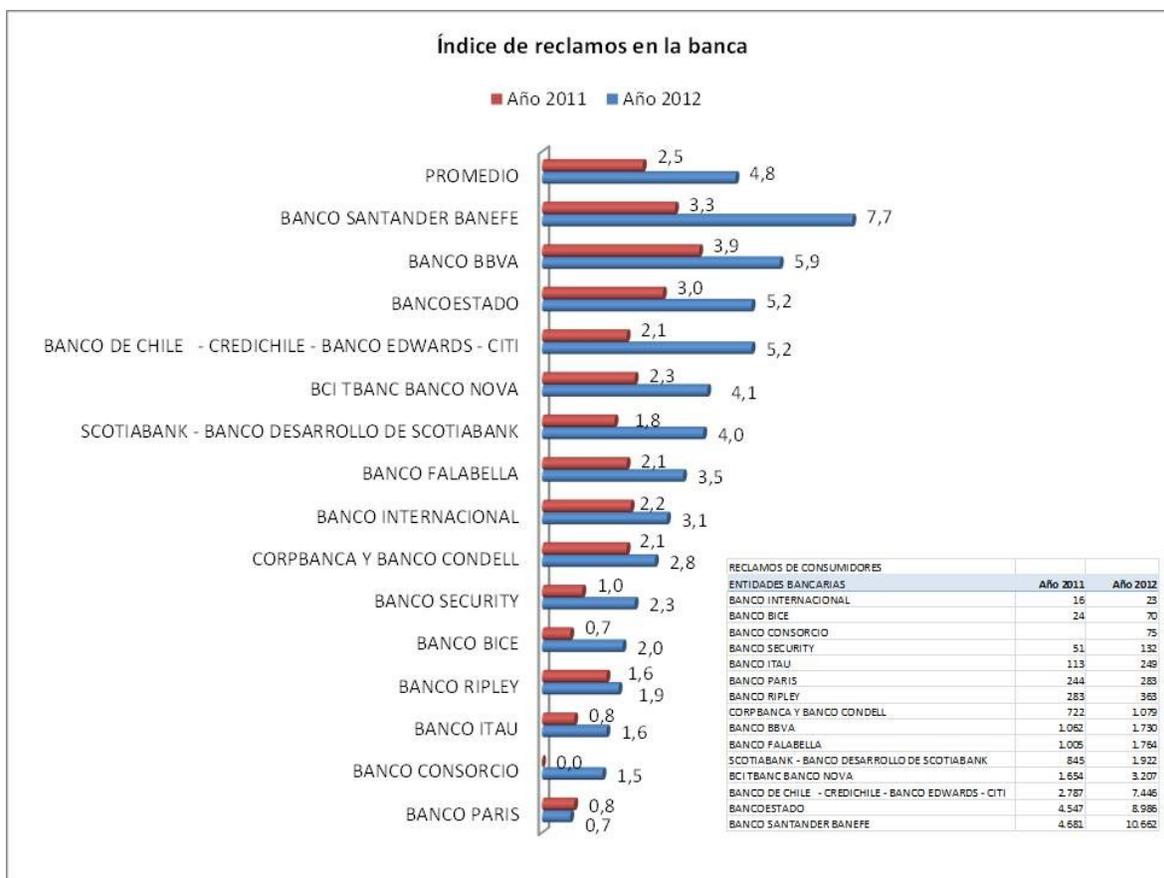
(3) y (4) <http://www.sernacfinanciero.cl/ranking-financiero-2012-alza-de-27-en-los-reclamos-contral-el-mercado-financiero/>

Basta una simple mirada a estos gráficos para concluir que el mayor número de reclamos se concentró en el sector de la Banca, duplicando el 2012 al 2011.

Según estas estadísticas el sector bancario concentró el 51% de las quejas de los usuarios, tarjetas de crédito no bancarias un 38%, cajas de compensación un 8% y cajas de crédito un 3%.⁽⁵⁾

En el año 2012, Banco Santander Banefe presentó el mayor índice de reclamos, con un total de 10.662 (7,7 puntos), el BBVA tuvo un total de 1.730 quejas (5,9 puntos) y el tercer lugar, lo ocuparon el Banco Estado y Banco de Chile (se incluye Credichile, Banco Edwards y Citi) con 8.986 y 7.446 reclamos respectivamente, (5,2 puntos.) ⁽⁶⁾

El gráfico publicado en la página web del Sernac respecto al Índice de reclamos en la Banca, es el siguiente ⁽⁷⁾



(5) (6) (7) <http://www.semactfinanciero.cl/ranking-financiero-2012-alza-de-27-en-los-reclamos-contra-el-mercado-financiero/>

Índice de Reclamos respecto del Retail

En el 2012, el primer lugar de reclamos lo tuvo la Tarjeta ABCDIN con 2.021 reclamos (4,4 puntos), el segundo, fue para la Tarjeta Johnson’s con 389 reclamos (2,5 puntos) y en el tercer lugar, quedó la Tarjeta Presto con 4.658 quejas (1,7 puntos). (8)

Entre el 2011 y el 2012, el mayor aumento de reclamos para tarjetas no bancarias fue para la Tarjeta Johnson’s y CMR Falabella, el resto presentó índices similares, exceptuando la Tarjeta Presto, que tuvo más reclamo en el 2011. (9)

Motivos del Reclamo

Cobros indebidos, productos no contratados, cargos no consentidos, deuda, intereses o comisión excesiva, no reversa cobros mal efectuados, duplicidad de

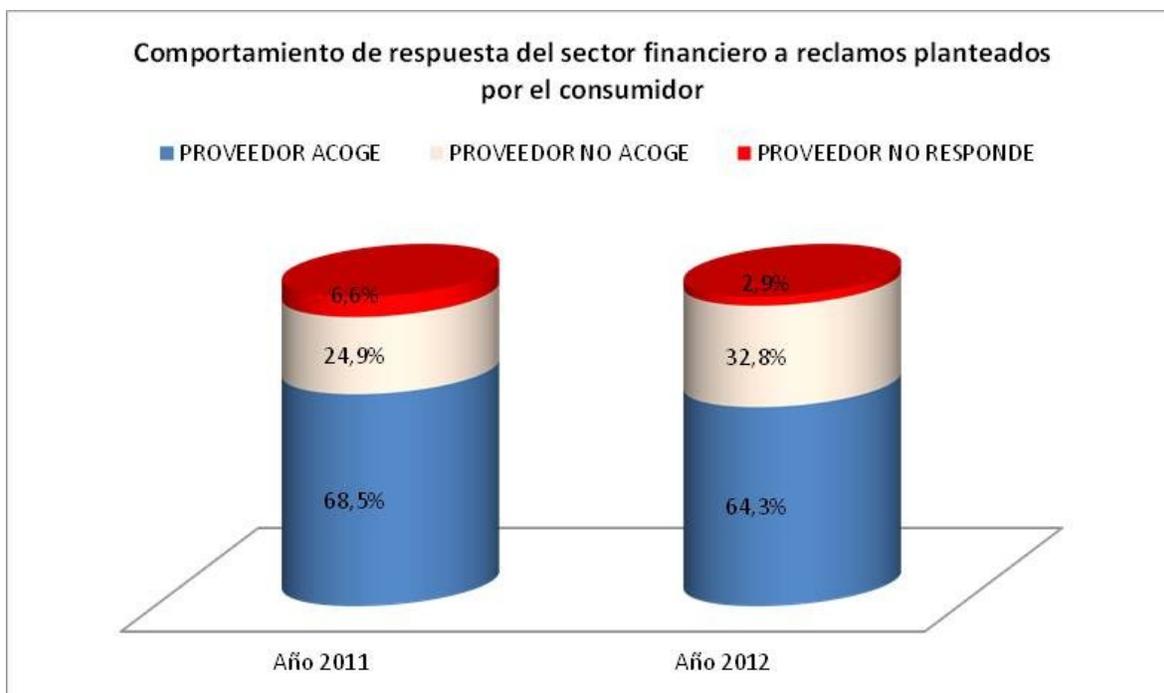
cobros (37,1%); **Consumidor no reconoce transacción**, cobros por fraude o suplantación (6,8%); **Cobranza que afecta la privacidad familiar y laboral**, cobra deuda de tercero no conocido en el domicilio (6,5%); **Repactaciones** (3,8%); **No informa monto total a pagar** (2%); **Otros** (43,8%). (10).

Al analizar las cifras descritas y al precisar este notorio aumento de reclamos por parte de los consumidores, sin duda un factor determinante ha sido la creación del Sernac Financiero, como asimismo la difusión del éxito obtenido por los consumidores en demandas colectivas en contra de Banco Estado y Cencosud, las cuales obtuvieron un resultado favorable a los demandantes, lo cual abrió un mayor campo de confianza en los usuarios al sentirse respaldados por la justicia en su derechos.

Ahora bien, se hace necesario precisar frente a esta oleada de reclamos por parte de los consumidores, cuál ha sido su comportamiento frente a las quejas de los usuarios/consumidores del sistema.

(8),(9) y (10) <http://www.sernacfinanciero.cl/ranking-financiero-2012-alza-de-27-en-los-reclamos-contr-el-mercado-financiero/>

RESPUESTA DE LA BANCA (11)



Una de las ventajas del SERNAC FINANCIERO es que ha permitido una mayor respuesta de las entidades financieras, así lo demuestran las tasas de disminución del porcentaje de “no responde” que pasó del 6,6% en el 2011 al 2,9% en el 2012.

Sin perjuicio de ello, cabe hacer presente que si bien el porcentaje de acogida de las entidades financieras al reclamo de los consumidores en el 2012 es de un 64,3%, también la muestra aportó en dicho año, un índice de aumento del porcentaje de casos que “no acogen”, alcanzando un 33%.

El elevado índice respuesta es factible que se deba a la facultad del SERNAC de mediar entre los consumidores y empresas, con el objeto de evitar la judicialización de los conflictos.

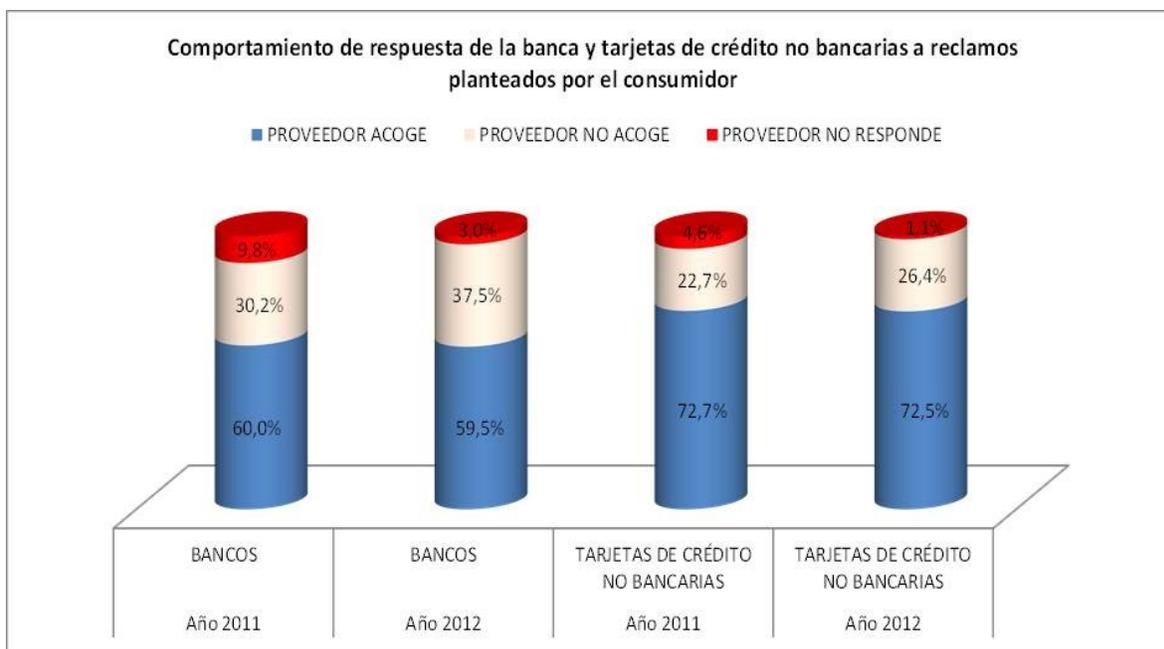
Ahora bien, estos índices, a mi juicio, podrían mejorar aún más, si la mediación que efectúa el SERNAC contara con mediadores con facultades de propuesta de opciones de acuerdo, como la tienen los mediadores en salud y no se limitara simplemente al intercambio de información entre las partes en conflicto.

(11) <http://www.sernacfinanciero.cl/ranking-financiero-2012-alza-de-27-en-los-reclamos-contras-el-mercado-financiero/>

Comportamiento de Retail

En este campo, en las tarjetas de crédito no bancarias se observó un mejor comportamiento respecto a la Banca, pues en el año 2012 acogieron un 72,5% de los casos, a diferencia de la banca que tuvo un índice menor (casi un 60%).

Gráfico de Análisis comparativo entre comportamiento respuesta banca y retail a reclamos de consumidores (12)



Según la información publicada en el sitio web del Sernac, en el 2012, el Banco Itaú fue la entidad bancaria que presentó el mejor comportamiento, pues acogió el 84,7% de los casos, a diferencia del Banco de Chile, que si bien tuvo un aceptación del 51,4% de los reclamos presentados en su contra, registra un 6,2% de reclamos sin responder.

Con respecto a la tarjetas de crédito no bancarias, la Tarjeta Salcobrand acoge un 88% de los casos reclamados, mientras que Tarjeta Presto, es quien responde más desfavorablemente a los consumidores (61,3%).

Las estadísticas anteriores representan una gran ventaja para los consumidores, ya que al transparentar SERNAC esta información, el público cuenta con una valiosa herramienta al conocer el comportamiento de los Bancos y el Retail con los cuales contratan o desean contratar. Esta es una de las razones por la cual he dedicado parte importante de este trabajo para difundir dichas estadísticas, pues tal vez un grupo importante de consumidores no revisan la página web del SERNAC, la cual, a mi juicio, merece ser objeto de una importante difusión, por la calidad de la misma.

(12) <http://www.sernacfinanciero.cl/ranking-financiero-2012-alza-de-27-en-los-reclamos-contra-el-mercado-financiero/>

El síntesis a título de conclusión al que ha llegado el Sernac en relación al período 2011-2012 es el siguiente :

1° El porcentaje de reclamos contra el sector financiero aumentó en el 2012 en un 26,5% en relación al 2011, excluyendo las quejas presentadas en el 2011 por caso La Polar. Si consideramos los reclamos por repactaciones unilaterales en contra de La Polar, habría una disminución de 22,6% en el 2012, en relación al año anterior.

2° La distribución de reclamos en los diversos sectores analizados quedó de la siguiente forma: primer lugar, la Banca con un 50% de reclamos, segundo lugar, tarjetas no bancarias con un 39%, en tercer lugar, las Cajas de Compensación, con un 8%; y, en cuarto lugar, con un 3% las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

3° Las quejas preferentes de los consumidores respecto de la Banca y el Retail están constituidas por cobros indebidos, cargos por transacciones realizadas por terceros y cobranzas extrajudiciales que no corresponden

4° Las instituciones más reclamadas por los consumidores son Banco Santander Banefe (7,7 puntos) en la banca y Tarjetas ABCDIN (4,4) en el retail.

5° Las menos reclamadas fueron Banco París (0,7 puntos) y CMR Falabella (0,6 puntos)

6° Respecto a la solución de los conflictos, las empresas de retail tienen un mejor índice en la solución de conflictos (72,5%) en relación a la banca (59,5%).

Para el Director (PT) del Sernac don Juan José Ossa, “los rankings de este tipo ayudan a que los consumidores conozcan el comportamiento de las instituciones financieras y puedan premiar a aquellas que ofrezcan las mejores condiciones económicas, y que muestran una mejor disposición a dar una respuesta cuando se presenta un problema”.⁽¹³⁾

IV.- SEMINARIO “IMPACTO DEL SERNAC FINANCIERO EN LOS CONSUMIDORES

La prestigiosa organización CONADECUS, organizó el 19 de junio de 2013, una extensa y exitosa Jornada de Debate y Análisis sobre el Sernac Financiero, en la cual participaron don Juan José Ossa, Director del Sernac; Andrés Sepúlveda, Asesor Jurídico y Consultor; el Académico especialista en Ley del Consumidor Jaime Lorenzini; como también, Hernán Calderón, en su calidad de Presidente de Conadecus.

Frente al gran impacto y escándalo que implicó el caso La Polar, el surgimiento del Sernac Financiero constituyó un importante ícono en materia de

(13)<http://www.sernacfinanciero.cl/ranking-financiero-2012-alza-de-27-en-los-reclamos-contras-el-mercado-financiero/>

defensa de derechos a los consumidores de productos y servicios financieros, imponiendo nuevas obligaciones a las empresas con el objeto de evitar arbitrariedades y abusos. Asimismo, exigiría de parte de las Asociaciones de Consumidores una labor de observación de su funcionamiento en orden a reforzar las fiscalizaciones y sanciones a las grandes empresas.

Conadecus ha formulado observaciones y propuestas para mejorar dicho sistema de manera tal que constituya una herramienta efectiva en la defensa de los consumidores, según da cuenta el documento publicado en su página web el 20 de junio de 2013.

Las principales observaciones realizadas por Conadecus son las siguientes: “1.- Desde la entrada en vigencia de la Ley 20.555, ninguna empresa ha solicitado ni implementado el sello Sernac. 2.- No existe información sobre cómo han actuado los ministros de fe y se desconocen cuántos casos por infracción a la Ley del Consumidor han sido denunciados por algún ministro de fe. 3.- Tampoco existiría información sobre el funcionamiento del sistema de mediación y arbitraje, en cuanto a la atribución que le otorga la ley de nominar a funcionarios del Sernac como Ministro de Fe”.

Frente a lo anterior, Conadecus realizó las siguientes propuestas: “1.- El Sernac debe ser el organismo regulador de los contratos de adhesión, con atribuciones para regular, fiscalizar y sancionar a quienes no cumplan la Ley 19.496. 2.- Debe ser obligatorio para las empresas someter sus contratos a la revisión del Sernac. 3.- Debe eliminarse el sello Sernac, ya que las empresas no pueden recibir un premio por cumplir la ley. 4.- Debe ampliarse el número de personas con facultades de Ministro de Fe y crear un cuerpo permanente de fiscalizadores. 5.- El sistema de arbitraje y mediación debe ser obligatorio para las empresas y considerado un sistema de resolución de controversias optativo para los consumidores al procedimiento judicial individual considerado en la Ley de Protección al Consumidor. 6.- El sistema de protección debe considerar que las asociaciones de consumidores puedan solicitar información a las empresas y poder hacer presente observaciones a la revisión de contratos por la entidad pública”

Para Rubén Parada Pérez, Presidente de la Asociación de Consumidores y Usuarios de la Región de los Ríos, el Seminario dejó en evidencia la desigualdad que existía antes de la creación del Sernac Financiero, y que a su juicio, aún existe entre el sector financiero y los consumidores.

Añade Parada que el sector financiero cometía una serie de abusos, tales como las ventas atadas, falta de información detallada sobre los contratos que firmaban los usuarios del sistema, para lo cual fue necesario dictar una ley. Sin perjuicio de ello, para éste, lo que se necesita no son soluciones de “parche”, sino que una ley que defienda realmente los derechos de los consumidores y se requiere fortalecer las asociaciones de defensa de los derechos de los consumidores, de modo tal que puedan tener un mayor peso en estos temas, cada vez más visibles en nuestra sociedad.

Para Diela Activo de Chiloeactivo, el Sernac Financiero ha tenido difusión en Ancud a través de la Oficina Municipal de Atención al Consumidor. La Dirección Regional y el Sernac difunden a través de medios de comunicación masiva, y quienes más acceso han tenido a dicha información, son los jóvenes y adultos jóvenes, ya que acceden a ella a través de internet para créditos y consumos hipotecarios.

Considera que la nueva normativa constituye un aporte en la información a los consumidores, por cuanto en su región, todos los productos vendidos a crédito por multitiendas, Bancos e instituciones financieras publicitan sus productos informando el CAE; sin perjuicio de esto, estima que no ha significado un cambio en materia de regulación, puesto que dichas empresas continúan cobrando las mismas tasas de consumo, obteniendo ganancias exorbitantes a costa de los consumidores “que estiran su presupuesto para cancelar deudas que han contraído en un mercado que incita al consumo en forma desmedida”.

Para Richard Caamaño Oyarzún, Presidente Consumidores y Usuarios del Sur, CDS, Temuco, no existe mayor información respecto al impacto del Sernac Financiero en la región, agrega que la norma si bien aporta una mayor información, no incide mayormente en la representación al consumidor, puesto que quien interviene es el abogado del servicio, quien se encuentra sobrepasado en sus funciones, por lo que no hay una real y efectiva aplicación de la ley, por lo que el consumidor no se siente realmente protegido en la materia. El funcionario del Sernac atiende casos puntuales de infracción a la Ley de Protección al Consumidor, a las que se suman el Sernac Financiero, y atendido el personal insuficiente de dichos organismos en regiones, nos “encontramos con un cuello de botella”.

“Cabe destacar que en la región se dieron los principales y mayor porcentaje de casos respecto de la clonación de tarjetas, situación que involucró a la mayoría de los bancos y cajeros automáticos respectivos, afectando a más de 2.400 usuarios del sistema. Ante el caso, el SERNAC financiero no fue muy útil y operativo puesto que no se vieron soluciones por ese lado, al menos en el corto plazo, sino más bien, SERNAC debió realizar una mediación colectiva, con las complejidades de este método, que no necesariamente obtiene lo esperado por los consumidores afectados. En algunos casos, los consumidores optaron por demanda individuales, dado que el SERNAC financiero no otorgó soluciones en esta materia, siendo poco y casi nulo la incidencia que tuvo frente al problema”.

Entre los entrevistados, se aprecia un consenso en que los consumidores reciben mucha información respecto de los créditos que solicitan o cotizaciones que se requieren,

pero que no son entendidas por los usuarios, por lo que recurren al Sernac para aclarar dudas.

La insuficiente dotación de personal en regiones, en algunos casos, un solo funcionario para atender requerimientos del Sernac Financiero, a todas luces insuficiente ante la alta demanda de información, consultas o denuncias. Se añade a lo anterior, la falta de atribuciones de los mismos para fiscalizar y establecer sanciones.

V.- SERNAC FINANCIERO SEGÚN LA MIRADA PÚBLICA

En este punto se entrevistó a diversas personalidades del quehacer público las que fueron consultadas al tenor de determinadas preguntas, la mayor colaboración la obtuvimos de don José Antonio Peribonio, ex Director del Sernac, quien no se hizo esperar para darnos su parecer, incluso por escrito.

Pregunta: ¿Cuál es su percepción del SERNAC Financiero?

José Antonio Peribonio, ex director del SERNAC y actual Intendente de Santiago, sostiene que el SERNAC Financiero permitió “establecer reglas claras en un mercado donde hasta ese momento los consumidores sufrían las mayores desigualdades”. Agrega que hasta hace unos años los Bancos no admitían en su actuar el que debían respetar la Ley de Protección al Consumidor por tener normas sectoriales, rompiéndose con ese paradigma, pues ya no hay duda que la Ley N° 19.946 también le es aplicable”.

Para el actual Intendente, actualmente existe una mayor transparencia y las empresas “saben que no pueden pasar por sobre los derechos de los consumidores”.

Existe consenso en igual sentido entre todos los entrevistados, que anterior a la vigencia del SERNAC Financiero existía una total desigualdad entre la Banca, el retail y los consumidores, situación que ha ido revirtiendo esta institución y su normativa.

Numerosas ejecutivas bancarias encargadas de aperturas de cuentas corrientes, créditos de consumo y otros, dedicadas a la atención de cliente, manifestaron que la situación actual la consideran mucho mejor, y que facilita su trabajo, porque existe una mayor transparencia en la información que le entregan al cliente, ya no existen las “ventas atadas” y que si pueden ofrecer de modo opcional otros servicios, como contratación de seguros, apertura de cuentas corrientes, etc, para lo cual el cliente debe firmar contratos individuales. Esta situación otorga al cliente una mayor confianza.

Jose Antonio Peribonio destaca asimismo, que con la actual legislación ya no podría ocurrir lo acontecido con el caso La Polar, que afectó a más de un millón de consumidores por el engaño financiero más grande en la historia económica del país.

El ex Director del Sernac acota que los cambios culturales son lentos, y se requiere tiempo, puesto que “los propios consumidores deben aprender a ejercer sus derechos, como también las empresas deben entender el valor de respetar a sus clientes”. Hasta ahora cuando los consumidores piden un crédito creen que les están haciendo un favor. Para Peribonio falta aún tiempo para que entren a operar las demás instituciones creadas por el SERNAC Financiero, como por ejemplo el Sello SERNAC. Si destaca que ha habido un cambio y se está avanzado, prueba de lo anterior, es que

“graves problemas bancarios que hace poco tuvieron diversos clientes bancarios pudieron ser resueltos en corto tiempo, como por ejemplo, cartolazo, clonación tarjetas de crédito, no acreditación de los sueldos en las tarjetas y caída de pagina web sin justificación. Estos problemas hace un par de años atrás no eran efectiva ni satisfactoriamente respondidos como ahora si ocurrió”.

Pregunta: ¿Qué ventajas ha representado el SERNAC Financiero para los consumidores?

Tanto para personas que ocupan altos puestos públicos como el Subdirector del Sernac, Lucas Ignacio del Villar Montt los consumidores ganaron transparencia, tienen acceso a que se les informe adecuadamente lo que están contratando, monto total del crédito, costo final, que si solicita un crédito no le impongan un seguro, etc.

Para José Antonio Peribonio, “se está dejando atrás ese período oscuro en cuanto información y se está abriendo un nuevo trato en favor del consumidor financiero. Al saber qué está contratando, el consumidor puede ejercer su derecho a la libre elección para escoger las mejores alternativas, lo que además, fomenta la sana y libre competencia entre las empresas”.

“Los consumidores ganaron más derechos como saber las causales de rechazo de los créditos; los contratos deben informar su duración, tarifas, comisiones, causales anticipadas de términos, establecer la regulación por la venta asociada de productos, porque se prohíbe la venta atada, y se regulan las ventas conjuntas. Se dejó establecido que no pueden cambiar unilateralmente las condiciones de los contratos. Los clientes pueden poner término anticipado a los productos financieros y las instituciones tienen la obligación de poner término a los diez días de haberlo solicitado el cliente. También el consumidor tienen derecho a pedir información y la institución financiera tiene la obligación de entregársela tres días después de solicitada”.

Para el abogado don Iván Parra, conocido por su exitosa defensa de los consumidores en la causa contra Banco Estado, la tipificación de las infracciones ha sido muy útil, ya que con una adecuada difusión permite educar a los clientes y los previene de firmar cualquier cosa que se le presente.

Por su parte, para el abogado Andrés Parra Vergara, abogado litigante junto a don Iván Parra en juicio contra Banco Estado, señala que una de las finalidades del “sello Sernac” era justamente lograr la eliminación en los contratos de adhesión las cláusulas abusivas, de modo, que una vez obtenido el sello, se presuma la buena fe en esos contratos y por lo tanto, no se pueda alegar que una

cláusula es abusiva. Como en la práctica no se ha otorgado dicho sello, “no ha significado nada para los consumidores”.

Pregunta: ¿Han solicitado las empresas el Sello Sernac?

En esta pregunta y en lo que ha significado la creación de este sello, obtuve respuestas diferentes. Para algunos, esta institución resultaría tal vez inoperante en nuestro país y eso explicaría la falta de interés por parte de las empresas en solicitar el sello Sernac .

José Antonio Peribonio, manifiesta que si bien ha existido interés en adoptar el sello, también ha quedado de manifiesto un temor ante las condiciones que implican perderlo.

El Ministerio de Economía ha informado que está estudiando modificaciones al reglamento del sello Sernac para por ejemplo, elevar los estándares de las causas que pueden llevar a los bancos, instituciones financieras y casas comerciales a perder el sello y que tenga la menor cantidad de elementos subjetivos.(14)

Existe consenso si es que el Sello debe ser un sinónimo de calidad y servicio que permita al consumidor a la hora de elegir optar por las mejores empresas.

Para el abogado Andrés Parra Vergara, el sello Sernac ha sido instituido sobre una base equivocada de voluntariedad, en que la empresa debe solicitarlo. Al no existir obligación de tenerlo, se cree, que las empresas lo buscarán para obtener un mayor prestigio en el mercado, a juicio de Parra, esto constituye un grave error de apreciación, ya que dicho supuesto “está lejos de la realidad en la que los actores buscan la menor intervención posible del ente fiscalizador”.

Esta voluntariedad ha hecho que sea un fracaso, ya que las empresas no han solicitado dicho sello, sino que ha sido el propio Sernac quien ha debido solicitar a las empresas que les envíen sus contratos de adhesión sin obtener respuesta.

Pregunta: ¿Qué utilidad práctica han tenido los Ministros de Fe?

De conformidad a la Ley 20.555, los Ministros de Fe, son funcionarios del Sernac que certifican los hechos relativos al cumplimiento de la normativa del Sernac Financiero.

Tienen facultades para presenciar personalmente los hechos consignándolos en un acta que tendrá valor probatorio en los juicios, existiendo una presunción de veracidad respecto a tales hechos. Lo anterior, a juicio de nuestros entrevistados, facilitaría la prueba en los procesos.

Si hace declaraciones falsas, puede ser denunciado ante el superior jerárquico, que iniciará una investigación con consecuencias administrativas contenidas en la Ley 19.653.

(14) Diario La Tercera, Sábado 22 de junio de 2013. Entrevista a Subsecretario de Economía Tomás Flores

Para el abogado Andrés Parra, es una eficaz herramienta para probar en juicio algunas circunstancias, pero ha sido poco empleada.

Pregunta: ¿Qué problemas operativos han existido?

Ante los altos requerimientos del Sernac, resulta claro que la institución realiza sus mejores esfuerzos para cumplir sus fines, en especial actualmente, con la inclusión del SERNAC Financiero, teniendo presente que requiere un mayor presupuesto y mayor personal para el logro de sus objetivos. Se hace necesario fortalecer al servicio.

Para Andrés Parra, el principal problema es la casi nula colaboración de los empresarios que ven el sistema de protección a los consumidores como un aparato de intervención en la forma como ellos desarrollan sus negocios.

Añade el abogado Andrés Parra que “el sistema actual ha dejado a la “autoregulación” la actuación de los empresarios y ellos no reconocen abuso en sus acciones. Parra sostiene que es similar la respuesta de los fabricantes de armas, “ellos las fabrican pero no las usan”, en el caso en comento, ellos ponen las reglas y asumen que el “que se mete voluntariamente en sus redes lo hizo libremente y por la autonomía de la voluntad no pueden ser sancionados, lo que no ocurre en la realidad, ya que existen las mismas prácticas en todo el mercado, por lo cual el consumidor no tiene opciones reales”.

Pregunta: ¿Qué cambios introduciría al sistema y cómo perfeccionaría el SERNAC Financiero?

Para José Antonio Peribonio, resulta fundamental “perfeccionar la protección al consumidor en todo ámbito, es necesario dotar al SERNAC de mayor presupuesto, personal, sueldos acordes con las exigencias y crear instancias de coordinación con los organismos fiscalizadores sectoriales. Es lo básico para que ese Servicio que es patrimonio de todos los chilenos pueda seguir cumpliendo con su noble tarea”.

Entre las conclusiones a que se llegó en la jornada del Seminario organizado por Conadecus, se destacó como debilidad y punto a superar, la falta de facultades del Sernac para multar o sancionar a los infractores, como asimismo que está impedido de exigir el pago de una indemnización de perjuicios. El

consumidor debe recurrir a los Juzgados de Policía Local cuando solicita una indemnización de perjuicios, jurisdicción a la que puede recurrir sin patrocinio de abogado.

En lo relativo al sello Sernac, cuando la empresa no dá cumplimiento arriesga junto al retiro del sello, elevadas multas.

Andrés Parra señala que resulta crucial entregar al Sernac una facultad fiscalizadora y sancionadora, herramienta que hoy no posee, además se hace necesario fortalecer a las organizaciones de consumidores, por cuanto actualmente sólo tienen como herramienta la posibilidad de demandar colectivamente, en circunstancias que pueden tener una mayor intervención. En el tema del Sernac Financiero quedan fuera injustificadamente, ya que no tienen cabida en las causas que pueda llevar un juez árbitro o en los acuerdos de mediación que realice el Sernac, lo que obliga a demandar sobre asuntos que pudieron resolverse en mediación.

Añade Parra que la normativa le ha sido muy útil en su vida profesional, se ha instado a cambios legislativos, foros, seminarios y debates de la ley, se requiere más apoyo financiero a instituciones de investigación y organización de consumidores, para que más profesionales estén dispuestos a hacer sus aportes.

Hago presente que resultaba interesante conocer a opinión de usuarios del sistema para lo cual formulé una encuesta a través de redes sociales, la que fue leída por 2.426 personas y ninguna respondió.

VI.- PROCEDIMIENTO PARA PRESENTACION DE CONSULTAS Y RECLAMOS

El Sernac Financiero establece un procedimiento simple para estos efectos descrito en la normativa para la presentación de consultas y reclamos, los que pueden realizarse personalmente o mediante mandatario el que puede concurrir por su mandante con un poder simple firmado ante cualquier ministro de fe, pudiendo presentarse en un formulario dispuesto por el Servicio de Atención al Cliente, enviado por carta, correo electrónico o fax, o directamente en cualquier oficina del SAC o a través del sitio web.

Resulta claro que el procedimiento carece de complejidad y la respuesta es expedita, cabe hacer presente la problemática práctica en regiones por insuficiencia de personal como ya se ha descrito.

VII.- MEDIADORES O ARBITROS FINANCIEROS

La ley contempla la opción de recurrir a un mediador o a un árbitro Financiero en caso de controversia, quejas o reclamaciones, en aquellos casos en

que considere que el SAC no ha respondido satisfactoriamente sus consultas o reclamos por cualquier producto o servicio financiero del proveedor que se otorgue en virtud de un contrato de adhesión y que no hubiere recurrido a los juzgados de policía local.

Los mediadores y árbitros deben encontrarse inscritos en una nómina que mantiene el Sernac y durarán cinco años en sus cargos.

Estos son elegidos de común acuerdo entre proveedor y consumidor dentro de quinto día y a falta de acuerdo, el consumidor podrá requerir al servicio para que éste lo designe de la nómina, mediante un sistema automático que permita repartir equitativamente la carga de trabajo.

Aquí destaco el acierto en la forma de designación del mediador, a diferencia de lo que ocurre en las mediaciones privadas en conflicto en salud, en que de no contar acuerdo entre las partes (Clínica/médico privado con el paciente), la mediación no puede llevarse a efecto.

Los recursos para el pago de honorarios del mediador y del árbitro son de cargo del proveedor, según la fórmula que señala la ley y gratuitos para el consumidor. Lo anterior es otra diferencia con las mediaciones privadas en salud, que son de cargo de ambas partes, a diferencia de la mediación por daños en salud referida al sector público, a cargo del Consejo de Defensa del estado, la que es gratuita para ambas partes.

Ambos procedimientos descritos en la ley son expeditos y de fácil acceso a los consumidores y no requieren patrocinio de abogado. Este estudio no incluyó un análisis de este sistema de solución de conflictos.

VIII.- CONCLUSIONES

Del resultado de las cifras contenidas en las estadísticas publicadas por el Sernac referidas a los reclamos formulados en los dos últimos años por los consumidores, tanto respecto de la banca como del retail, es preciso concluir que los primeros paulatinamente se han ido empoderando de sus derechos y los están ejerciendo. La difusión de casos emblemáticos de abusos contra los consumidores como los cometidos por La Polar, Banco Estado, Cencosud también han contribuido a ir modificando el paradigma de que nada se puede hacer frente a estas grades empresas.

Se ha avanzado a nivel legislativo, pero el sentir general, en especial de las asociaciones de consumidores, tanto a nivel de dirigentes como de abogados especialistas en la materia, es que aún queda por avanzar.

Existe consenso de que se hace indispensable dotar al Sernac de mayores facultades fiscalizadoras y coercitivas, si bien en casos específicos Sernac puede denunciar directamente a los infractores de la Ley ante los Juzgados de Policía Local solicitando la aplicación de multas.

El sello Sernac a juicio de la autora de este estudio debiera ser obligatorio, una especie de “acreditación” en el mercado financiero y de retail, de modo tal que ofrezca garantía a los consumidores respecto de las instituciones a las cuales acceden. El fundamento de tal propuesta la constituye el desequilibrio de poder existente entre las partes contratantes-por un lado la banca, retail, cajas de compensación, etc-, y por el otro-los consumidores; evidentemente los primeros, tienen un mayor manejo y control del mundo financiero en relación a los consumidores, quienes se encuentran desvalidos frente a éstos.

Conuerdo con quienes han señalado que deben fortalecerse asimismo las Asociaciones de Consumidores, de modo tal que puedan asumir la defensa de los ciudadanos implicando un fuerte contrapeso frente a quienes les ofrecen servicios y productos financieros infringiendo sus derechos.

En virtud de lo anterior, a la pregunta de si la actual legislación constituye una garantía suficiente de protección al consumidor, debiéramos concluir que no, ya que si bien constituye un avance en algunas materias como por ejemplo recibir la información del costo total del producto o servicio, conocer las condiciones objetivas del contrato que el proveedor establece en forma previa y públicamente para acceder a un crédito u otras operaciones financieras, la oportuna liberación de garantías, prohibición de ventas atadas, prohibición de mandatos en blanco y cláusulas de irrevocabilidad, etc., en la medida que el Sernac no cuente con mayores facultades y una dotación mayor de personal especialmente en regiones, la tasa de reclamos por parte de los consumidores irán in crescendo. Un Sernac fortalecido con facultades fiscalizadoras que pueda efectuar controles periódicos a las instituciones que supervisa e imponer sanciones y multas directamente a las empresas que no cumplen la legislación, constituiría una real protección a los consumidores.

En relación a la pregunta de si se han difundido suficientemente los derechos de los consumidores en relación a la Ley 20.555, la respuesta es sí, aunque aún puede fortalecerse más, para lo cual no sólo la labor del Sernac es necesaria, sino también la de las asociaciones de consumidores. Lo anterior lo demuestran las cifras de reclamos publicadas por el Sernac.

Respecto al comportamiento de bancos en lo relativo al cumplimiento de la actual legislación, atendido el índice de reclamos, pareciera que el índice de incumplimiento aún es alto (por ejemplo, cobros indebidos 33,2%), y se observa

una disminución de la acogida de los reclamos en el 2012 (64,3%) en relación al 2011 (68,5%). En lo que si representa un aporte es en la disminución de las no respuestas de la banca, que baja de un 6,6% en el 2011 a un 2,9% en el 2012. Respecto del retail, el porcentaje de acogida de los reclamos a los consumidores son casi idénticos entre el 2011 y el 2012, la diferencia estriba en la notoria disminución en los casos de no respuesta, que fue de un 4,6% en el 2011 a un 1,1% en el 2012.

Hipótesis: La actual normativa constituye un avance en materia de derechos del consumidor, siendo aún insuficiente, especialmente por la voluntariedad y falta de facultades del Sernac para sancionar incumplimientos a la ley.

A juicio de la suscrita efectivamente al no contar el Sernac con mayores facultades para fiscalizar y sancionar los incumplimientos a la ley en estas materias, quedando instituciones como el sello Sernac - que garantizaría un cumplimiento a la normativa en materia de contratos de adhesión, que cuenten con un servicio de atención al cliente que atienda consultas y reclamos de los consumidores y que permitan al consumidor recurrir a un mediador o un árbitro financiero en caso de que el SAC no ha otorgado respuesta satisfactoria - en calidad de voluntaria, en circunstancia que el cumplimiento a la ley es obligatorio, no pasa de ser a la fecha una declaración de buenas intenciones, pero que no garantiza realmente en la práctica una defensa de los derechos de los consumidores preventiva e abusos y arbitrariedades.

Asimismo, se aprecia la falta de una mayor difusión de los derechos de los consumidores, debiendo efectuarse jornadas, foros y seminarios a la población por parte de la Asociaciones de Defensa de los Consumidores coordinadas con el Sernac Financiero, como asimismo, fomentar y promover estas organizaciones, de modo tal que cuenten con recursos que permitan la adecuada defensa de los consumidores.

Debe tenerse presente que frente a un conflicto judicial, los bancos y empresas del retail contratan a costosos estudios jurídicos mientras los consumidores no cuentan muchas veces con una defensa adecuada, por lo cual se hace preciso fortalecer a ambas instituciones –Sernac- Asociaciones de Consumidores-de modo tal, como ya se ha dicho, que la primera efectúe una labor preventiva para evitar incumplimientos e infracciones a la ley que perjudiquen los derechos de los consumidores; y, que se promueva la solución de conflictos por vía extrajudicial y, en el evento de que todo acuerdo resulte imposible, puedan litigar en igualdad de condiciones.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Instructivo de Conadecus "Infórmate sobre el Sernac Financiero"
- 2.- Artículos de Conadecus publicados en página web www.conadecus.cl, de fecha 20.06.2013 " Conadecus Presentó Propuestas de mejoras para el Sernac Financiero en Seminario" y "Exitosa Jornada de Debate y Análisis sobre el Sernac Financiero a un año de su vigencia"
- 3.- Diario La Tercera. 22.06.2013. Negocios, p. 62
- 4.- <http://www.sernacfinanciero.cl/ranking-financiero-2012-alza-de-27-en-los-reclamos-contr-a-el-mercado-financiero/>
- 5.- Ley N° 19.946
- 6.- Ley N° 20.555
- 7.- <http://www.sernac.cl/proteccion-al-consumidor/formularios-y-guias/guias-de-alcances-juridicos-y-financieros/>
- 8.- <http://www.andresvelasco.cl/propuestas/proteccion-de-los-consumidores/>
- 9.- <http://www.economia.gob.cl/ley-sernac-financiero/>
- 10.- <http://www.elmercurio.com/blogs/2013/05/19/11862/El-Sernac-Financiero-en-accion.aspx>
- 11.- http://www.clarinet.cl/index2.php?option=content&do_pdf=1&id=11241
- 12.- <http://www.mihipotecario.com/sernac-financiero.php>
- 13.- <http://iblawg.cl/archives/686>
- 14.- <http://www.theclinic.cl/2012/03/08/el-caballo-de-troya-del-sernac-financiero/>
- 15.- http://www.jaimeguzman.cl/wp-content/uploads/2012/01/12_Sernac-financiero.pdf
- 16.- <http://aldiachile.microjuris.com/2011/12/05/ley-n-20-555-sernac-financiero/>
- 17.- <http://www.rankia.cl/foros/bancos-cl/temas/1876853-organizacion-chilena-consumidores-critica-sernac-financiero>