

GUÍA SOBRE FACULTAD INTERPRETATIVA DE SERNAC

ENTRADA EN VIGENCIA: 14 DE MARZO DE 2019

1. Con anterioridad a la dictación de la Ley N° 21.081, ¿se le reconocía al SERNAC la facultad de interpretar la ley?

No, con anterioridad a la dictación de dicho cuerpo legal, no se le reconocía expresamente a SERNAC la facultad de interpretar la normativa de protección de los derechos de los consumidores.

Sin embargo, y bajo el amparo de la función general contenida en el artículo 58 literal g) de la Ley N° 19.496, consistente en velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la protección de los derechos de los consumidores, el SERNAC, desde hace varios años a la fecha, viene dictando las denominadas “Guías de Alcances Jurídicos y Financieros de la Ley del Consumidor”, que contienen la interpretación que tiene dicho Servicio sobre distintas materias reguladas en la citada Ley N° 19.496, con el fin de generar certidumbre jurídica tanto en consumidores como en proveedores.

Si bien el SERNAC, hasta antes de la Ley N° 21.081, carecía de la potestad expresa para interpretar la ley, puede estimarse que las interpretaciones previstas en dichas guías de alcances jurídicos y financieros las realizaba en virtud de su función general de velar por el cumplimiento de dicha normativa y, como consecuencia de ello, obligaba a dicho Servicio, atendido los principios de protección de la confianza legítima del administrado y de no discriminación, y la teoría de los actos propios.

2. ¿En qué disposición se contempla y reconoce la nueva facultad de interpretación del SERNAC?

Esta facultad se establece en el **nuevo artículo 58 b)** de la Ley N° 19.496, modificado por el texto de la Ley N° 21.081.

3. ¿Cuáles son los alcances de la nueva facultad de interpretación de SERNAC?

Conforme al nuevo artículo 58 b) de la Ley N° 19.496, se faculta a SERNAC para interpretar administrativamente la normativa de protección de los derechos de los consumidores que le corresponde vigilar. Agrega que estas interpretaciones sólo serán obligatorias para los funcionarios del Servicio, es decir, a los proveedores no les resultan exigibles.

Sin embargo, es importante considerar que el SERNAC no puede obrar en contra de las interpretaciones que el mismo Servicio haya publicado acerca del sentido y el alcance de las normas legales que rigen su actividad, y si cambia su interpretación acerca de una determinada disposición, ese cambio solo puede producir efectos hacia el futuro, con respecto a los particulares que se hayan acogido a la interpretación anterior.

Sobre la base de lo dispuesto en la Ley N° 19.496, la legislación administrativa y la doctrina relativa a la materia, los principales alcances de dicha facultad son los siguientes:

- a) ¿Qué significa “interpretar administrativamente”? La función de “interpretar administrativamente” supone que el SERNAC estará habilitado sólo para **fijar el sentido y alcance**, de modo general y abstracto, de la normativa que está llamado a vigilar y fiscalizar. Así, el SERNAC no podría, bajo el ejercicio de dicha función, innovar en el ordenamiento jurídico ni crear derecho, por ej. estableciendo cargas no contempladas en la normativa que puedan agravar la situación jurídica de los particulares.
- b) ¿Qué normas podrá interpretar el SERNAC? De acuerdo a la ley, el SERNAC podrá interpretar la “*normativa de protección de los derechos de los consumidores que le corresponde vigilar*”. Para determinar las normas que al SERNAC le corresponde “vigilar”, debe tenerse presente lo dispuesto en el artículo 58 a) y g) de la Ley N° 19.496, en cuanto a la función de “fiscalizar” y “velar” por el cumplimiento de las mismas. De lo anterior, se desprende que el SERNAC podrá interpretar no sólo las normas de la Ley N° 19.496, sino cualquier otra norma legal o reglamentaria relacionada con la protección de los derechos de los consumidores.

- c) **¿Quién y cómo podrá ejercer esta facultad?** En cuanto a la **titularidad** de esta facultad, y teniendo presente lo dispuesto en el artículo 59 inciso décimo literales d) y g) de la Ley N° 19.496, ésta deberá ser ejercida por el Director Nacional del SERNAC, a través de una Subdirección, quedándole vedado delegar esta atribución a funcionarios bajo su dependencia. Debiese ejercerse a través de resoluciones, circulares o instrucciones.
- d) **¿Serán obligatorias estas interpretaciones?** Conforme a la ley, las interpretaciones administrativas que haga SERNAC sólo serán **obligatorias para sus funcionarios**. De lo anterior se concluye lo siguiente: 1) que tales interpretaciones no serán vinculantes para los proveedores; 2) que, en caso de que un funcionario de SERNAC, en el ejercicio de sus funciones, desatienda o se aparte de dicha interpretación administrativa, incumplirá un deber funcionario, pudiendo hacerse efectiva su responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las acciones destinadas a impugnar la actuación respectiva; 3) que, en caso que la interpretación general efectuada por SERNAC deba aplicarse para resolver un caso en particular, dicho Servicio está obligado a respetarla, so pena de incurrir en arbitrariedad; 4) que si SERNAC se aparta de una interpretación que haya efectuado, haciéndola más gravosa, y que pudiera ser favorable para un determinado proveedor, dicho Servicio debe respetarla, atendido los principios de protección de la confianza legítima del administrado y de no discriminación, y la teoría de los actos propios. Esto significa que el proveedor puede ampararse en las interpretaciones que el SERNAC haga de las normas que les son aplicables, y que les sean favorables.
- e) **¿Qué reglas se aplican para impugnar estas interpretaciones?** El acto interpretativo, que podrá tomar la modalidad de una resolución, circular o instrucción, tendrá el carácter de **acto administrativo**, en cuanto será una decisión formal emitida por el SERNAC que contenga una declaración de voluntad, realizada en el ejercicio de una potestad pública. Ello tiene relevancia a efectos de su impugnación por vía administrativa y judicial.
- f) **Otros aspectos no regulados expresamente por la ley.** Existen algunos aspectos relativos al ejercicio de esta facultad no regulados expresamente por la ley, que deberán ser resueltos en base a la normativa legal administrativa, sea de aplicación directa o supletoria, y a los principios que

informan la actividad administrativa. Entre dichos aspectos destacan la oportunidad o momento en que podrá ser ejercida esta facultad; la irretroactividad de dichas interpretaciones; las medidas de publicidad que deberán tener dichos actos interpretativos para producir efectos; la posibilidad y supuestos para modificar la interpretación ya realizada; los límites hermenéuticos a los cuales dicha interpretación estará sometida, y el cómo se resolverán los posibles conflictos competenciales entre distintos órganos, en caso de que dos o más de ellos interpreten una misma norma, entre otros.

4. ¿Cómo se organizará el SERNAC para ejercer su facultad interpretativa?

El nuevo artículo 59 inciso décimo literal g) de la Ley N° 19.496, establece que le corresponderá al Director Nacional ejercer, a través de la Subdirección respectiva, las funciones señaladas en la letra b) del artículo 58 del mismo cuerpo legal, las que corresponden a las de interpretación administrativa de la normativa de protección de los derechos de los consumidores. Respecto de esta Subdirección, la ley no establece el requisito de independencia, el que sí se exige en relación con las Subdirecciones a cargo de la facultad fiscalizadora, la de llevar a cabo el procedimiento voluntario colectivo y la de demandar para proteger el interés colectivo o difuso de los consumidores. Tampoco establece, respecto de esta Subdirección, una exigencia especial en cuanto a su sometimiento al Sistema de Alta Dirección Pública, como sí lo hace respecto de las demás Subdirecciones.

Asimismo, será el Director Nacional del SERNAC, a través de dicha Subdirección, quien deberá ejercer esta facultad, no pudiendo delegar la misma en funcionarios de su dependencia.

Con todo, cabe destacar que el mismo artículo 59 de la ley N° 19.496 establece que será el Director Nacional del SERNAC quien, con sujeción a la ley, establecerá la organización interna y determinará las denominaciones y funciones que corresponda a cada una de las unidades del Servicio.

5. ¿Podrá dictar instrucciones generales obligatorias a los proveedores?

No. Si bien esta función estaba contemplada en el mensaje del proyecto presentado por el Ejecutivo al Parlamento y en el texto que, en definitiva, fue aprobado por el propio Congreso, el Tribunal Constitucional, con ocasión de su control de constitucionalidad preventivo, la estimó inconstitucional en razón de su amplia e ilimitada formulación y porque las relaciones entre consumidores y proveedores sólo deben regirse por las normas legales que las regulen, debiendo las controversias que se susciten zanjarse por el juez conforme a ellas.

Dicha función estaba prevista en el **eliminado artículo 58 literal e**), en cuanto el SERNAC podía *“Dictar normas e instrucciones de carácter general con la finalidad de lograr una adecuada protección de los derechos de los consumidores. La normativa que emane del Servicio será obligatoria y deberá ser sistematizada de forma de facilitar el acceso y conocimiento de la misma al público en general”*.

6. ¿Establece la ley algún deber aplicable a los funcionarios que intervengan en el ejercicio de la facultad interpretativa?

La nueva ley impone a los funcionarios y demás personas que presten servicios en el SERNAC, entre ellos a los funcionarios que formen parte de la Subdirección encargada de la interpretación de la normativa, el **deber de guardar reserva** sobre toda información, dato o antecedente de que puedan imponerse con motivo u ocasión del ejercicio de sus labores, incluso después de haber dejado el cargo.

La infracción a esta prohibición se castigará con las penas indicadas en los artículos 246, 247 y 247 bis del Código Penal (suspensión de empleo, multas y reclusión, según sea el tipo penal) y con las sanciones disciplinarias que puedan aplicarse administrativamente por la misma falta. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre responsabilidad funcionaria (Ley N° 19.880, Estatuto Administrativo, y Ley N° 18.575).