



Opinión consultiva
para Chile

**Regulación de la facultad
sancionatoria en organismos
de protección del consumidor,
acciones colectivas y solución
alternativa de controversias de
consumo**



Nota

ONU Comercio y Desarrollo (UNCTAD) funciona como punto focal dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas para todos los asuntos relacionados con la política de protección del consumidor. La UNCTAD promueve las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y alienta a los Estados Miembros interesados a crear conciencia sobre las numerosas formas en que tanto estos como las empresas y la sociedad civil pueden promover la protección del consumidor en la provisión de bienes y servicios públicos y privados.

La UNCTAD busca profundizar el conocimiento sobre la contribución del derecho y la política de protección del consumidor al desarrollar y crear un entorno favorable para el funcionamiento eficiente de los mercados. El trabajo de la UNCTAD se lleva a cabo mediante deliberaciones intergubernamentales; actividades de fomento de la capacidad; asesoramiento sobre políticas públicas, e investigaciones y análisis sobre la interacción entre la protección del consumidor, la competencia y el desarrollo.

Para más información sobre la presente opinión consultiva, contacte la Subdivisión de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor, UNCTAD, Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10, Suiza, tel. 00 41 22 917 62 86, email: ccpb@unctad.org.



Índice

I.	Antecedentes	1
II.	Marco regulatorio internacional	3
III.	Ejemplos de regulación de la facultad sancionatoria administrativa y su relación con las acciones colectivas.....	5
	Argentina.....	7
	Brasil.....	8
	Estados Unidos.....	9
	España.....	10
	Francia	11
	México	12
IV.	Financiación de los mecanismos alternativos de solución de controversias de consumo.....	13
V.	Recomendaciones	18



I. Antecedentes

Mediante Nota Verbal 52/24 de 31 de octubre de 2024, la Misión Permanente de Chile ante la Organización Mundial del Comercio, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, y otros organismos económicos con sede en Ginebra solicitó los servicios de asesoría de ONU Comercio y Desarrollo sobre la facultad sancionatoria en organismos de protección del consumidor en distintos países del mundo y su relación con las acciones colectivas en materia de protección de los derechos de los consumidores. Por correo electrónico de 9 de diciembre de 2024, el Servicio Nacional del Consumidor de Chile (SERNAC) añadió al pedido de dicho análisis un apartado relacionado con los mecanismos alternativos de solución de controversias sobre quién debería asumir los costos de su financiamiento y si existiese algún riesgo o inconveniente en caso de que estos fueran asumidos por el propio proveedor.

Este pedido se inscribe en el proceso legislativo chileno, en particular al proyecto de ley ingresado por el Presidente de la República y actualmente en tramitación en el Congreso Nacional, que persigue, entre otros objetivos, dotar al SERNAC de la facultad de sancionar a los proveedores que infrinjan la ley en casos individuales, cuando no entreguen soluciones a los consumidores¹.

¹ Tramitación legislativa del proyecto disponible en: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmlD=16826&prmBOLETIN=16271-03>



En 2021, Chile se sometió al Examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor de la UNCTAD². El examen recomendó, entre otras, mejoras en el marco legislativo en lo relativo a la aplicación transversal del derecho de consumo a todos los sectores, a la regulación de la seguridad de productos y del comercio electrónico, y a la ampliación de los mecanismos de distribución de las indemnizaciones, compensaciones y reparaciones que se concedan en el marco del procedimiento especiales en defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores. El examen también recomendó fortalecer el ámbito de la solución de controversias individuales impulsando el despliegue del arbitraje y de la mediación de consumo e instaurar los mecanismos de solución de controversias en línea.

La presente opinión consultiva dispone de cuatro apartados. El primero introduce las temáticas de la facultad sancionatoria en organismos de protección del consumidor, las acciones colectivas en materia de protección de los derechos de los consumidores y los mecanismos alternativos de solución de controversias en base a las Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor³. El segundo apartado proporciona un análisis de leyes nacionales de protección al consumidor de Argentina, Brasil, Estados Unidos, España, Francia, y México, representativas de distintos modelos que incluyen disposiciones relacionadas a la facultad sancionatoria administrativa y a las acciones colectivas. El tercer apartado presenta consideraciones sobre los principios y modelos para la financiación y sostenibilidad de los mecanismos alternativos de solución de controversias de consumo, y la participación del sector privado. El cuarto y último propone recomendaciones para informar a SERNAC y al proceso legislativo chileno.

² UNCTAD (2021), Examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor, UNCTAD/DITC/CPLP/2021/1.

³ Naciones Unidas (2015). Resolución 70/186 sobre protección del consumidor de 22 de diciembre.



II.

Marco regulatorio internacional

Las Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor, revisadas por última vez por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, son el único instrumento en la materia a nivel global y ofrecen un marco integral que destaca tres elementos clave: la facultad sancionatoria de los organismos competentes, las acciones colectivas como mecanismo de acceso a la justicia y los medios alternativos de solución de controversias (ADR, por sus siglas en inglés).

Las Directrices tienen por objetivo ayudar a los países a poner freno a las prácticas comerciales abusivas de todas las empresas, a nivel nacional e internacional, que perjudiquen a los consumidores. Además, reconocen a los consumidores el interés legítimo de la protección frente a los riesgos para su salud y su seguridad, la promoción y protección de sus intereses económicos, y la disponibilidad para ellos de medios efectivos de solución de controversias y de compensación, entre otros. Los Estados deben intensificar sus esfuerzos para impedir el empleo de prácticas que perjudiquen los intereses económicos de los consumidores, garantizando que los fabricantes, los distribuidores y cuantos participan en la provisión de bienes y servicios cumplan las leyes y las normas obligatorias vigentes.



Si bien las Directrices no se pronuncian directamente sobre la facultad sancionatoria de los organismos de protección al consumidor, sí recomiendan a los Estados a esforzarse por que los organismos de protección de los consumidores dispongan de los recursos humanos y financieros necesarios para promover el cumplimiento efectivo y para obtener o facilitar compensaciones para los consumidores en los casos pertinentes.

Las Directrices tratan las acciones colectivas y los mecanismos alternativos de solución de controversias como parte de la solución de controversias de consumo y compensación. En este sentido, los Estados deben alentar el establecimiento de mecanismos justos, efectivos, transparentes e imparciales para atender las reclamaciones de los consumidores, por medios administrativos, judiciales y alternativos de solución de controversias, incluidos los casos transfronterizos. Los Estados deben establecer o mantener medidas legales o administrativas para permitir que los consumidores o, en su caso, las organizaciones competentes obtengan compensación mediante procedimientos oficiales o extraoficiales que sean rápidos, justos, transparentes, poco costosos y accesibles. Tales procedimientos deben tener especialmente en cuenta las necesidades de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja. Los Estados deben facilitar a los consumidores el acceso a vías de recurso que no supongan costos o demoras ni impongan cargas excesivas para el valor económico en juego y que, al mismo tiempo, no impongan cargas excesivas o indebidas a la sociedad y las empresas.

Los Estados deben alentar a todas las empresas a solucionar las controversias con los consumidores de forma rápida, justa, transparente, poco costosa, accesible y exenta de formalidades y a crear mecanismos voluntarios, como servicios de asesoramiento y procedimientos extraoficiales para presentar reclamaciones, que puedan servir de ayuda a los consumidores.

Los Estados deben velar por que los procedimientos de solución colectivos sean rápidos, transparentes, justos, poco costosos y accesibles tanto para los consumidores como para las empresas, incluidos los relativos a los casos de sobreendeudamiento y quiebra. Finalmente, los Estados deben cooperar con las empresas y los grupos de consumidores a fin de que los consumidores y las empresas conozcan mejor cómo evitar las controversias, cuáles son los mecanismos de solución de controversias y de compensación de que disponen los consumidores y dónde pueden presentar reclamaciones los consumidores.

Los apartados de la opinión consultiva que siguen contienen ejemplos recientes de prácticas nacionales de regulación de la facultad sancionatoria en organismos de protección del consumidor en distintos países y su relación con las acciones colectivas y consideraciones sobre los medios alternativos de solución de controversias.



III.

Ejemplos de regulación de la facultad sancionatoria administrativa y su relación con las acciones colectivas

Los Estados confían la facultad sancionatoria en materia de protección del consumidor al poder judicial y/o a los organismos administrativos encargados de protección del consumidor. La potestad sancionatoria administrativa tiene una sólida base en el derecho constitucional y administrativo, y se justifica porque permite a la administración proteger intereses generales y colectivos, como el orden público, la salud pública, el medio ambiente o, en este caso, los derechos de los consumidores. Esta función se deriva de la obligación del Estado de garantizar el bienestar social y de proteger los derechos fundamentales, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos. La potestad sancionatoria es una herramienta para asegurar que estos derechos no sean vulnerados por actores privados.



En todos los ejemplos investigados para la presente opinión consultiva se aprecia la posibilidad de la facultad sancionatoria administrativa, siempre sometida a revisión por parte de los tribunales, garantizando el derecho a la defensa, la publicidad y transparencia, el control de discrecionalidad y el debido proceso. Los órganos administrativos poseen la competencia para sancionar porque están más próximos a las actividades reguladas. Este conocimiento técnico les permite evaluar infracciones y aplicar sanciones con mayor eficacia. Además, la potestad sancionatoria de la administración ofrece una respuesta más rápida que el sistema judicial, lo cual es crucial en mercados dinámicos donde las infracciones pueden tener un impacto inmediato y generalizado sobre el bienestar de los consumidores y de la sociedad en general.

Si bien la potestad sancionadora de la administración y las acciones colectivas de consumo están interrelacionadas como herramientas complementarias dentro de un sistema integral de protección de los derechos de los consumidores, es importante considerar que tienen una naturaleza jurídica distinta. Mientras las primeras buscan garantizar el cumplimiento normativo mediante multas, órdenes correctivas, clausuras de establecimientos u otras medidas coercitivas, las segundas persiguen la reparación del daño causado a un grupo de consumidores afectados por la misma infracción. Mientras la potestad sancionadora administrativa es una respuesta inmediata y técnica frente a infracciones específicas, enfocándose más en la prevención y el interés público que en la reparación, las acciones colectivas se enfocan en la justicia privada y en asegurar la reparación integral de los derechos individuales y colectivos. La potestad sancionadora impone consecuencias administrativas a los infractores, mientras que las acciones colectivas buscan garantizar la compensación a las víctimas.

Aunque tienen objetivos y procedimientos distintos, ambas buscan garantizar el cumplimiento de las normativas de consumo, reparar los daños ocasionados a los consumidores y disuadir futuras infracciones. La legitimación activa de la administración para interponer acciones colectivas, como es el caso de Argentina, Brasil, y México, no les ha impedido acumular la potestad de monitorear mercados y sancionar incumplimientos del derecho de consumo. En cualquier caso, es importante que los marcos legales aseguren que las sanciones administrativas no eximan a las empresas de reparar a los consumidores afectados.





Argentina

La Ley N.º 24.240⁴ establece que la autoridad nacional de aplicación de la ley sea la Secretaría de Comercio Interior dependiente del Ministerio de Economía y Producción (artículo 41), quien iniciará actuaciones administrativas en caso de presuntas infracciones a las disposiciones de esta ley, sus normas reglamentarias y resoluciones que en consecuencia se dicten, de oficio, por denuncia de quien invocare un interés particular o actuare en defensa del interés general de los consumidores, o por comunicación de autoridad administrativa o judicial (artículo 45).

En cualquier momento durante la tramitación de las actuaciones, la autoridad de aplicación podrá ordenar como medida preventiva el cese de la conducta que se reputa en violación de esta ley y sus reglamentaciones. Concluidas las diligencias de instrucción, se dictará la resolución definitiva dentro del término de veinte días hábiles. La autoridad de aplicación contará con amplias facultades para disponer medidas técnicas, admitir pruebas o dictar medidas de no innovar (artículo 45).

Las sanciones administrativas pueden consistir en apercibimiento, multas, decomisos, clausuras del establecimiento o suspensión del servicio afectado, suspensión en los registros de proveedores y pérdida de concesiones, privilegios, regímenes impositivos o crediticios especiales (artículo 47).

Están legitimados activamente para incoar acciones judiciales (incluidas las colectivas) el consumidor o usuario por su propio derecho, las asociaciones de consumidores o usuarios autorizadas, a la autoridad de aplicación nacional o local, al Defensor del Pueblo y al Ministerio Público Fiscal (artículo 52).

La Secretaría de Comercio Interior puede incoar acciones colectivas de consumo cuando detecte prácticas comerciales abusivas, cláusulas contractuales perjudiciales, o violaciones sistemáticas de los derechos de los consumidores que afecten a un grupo o colectivo. En este caso, la Secretaría actúa como demandante en representación del interés público, particularmente cuando los consumidores no tienen los medios para organizarse o actuar individualmente. La Secretaría también puede respaldar acciones colectivas iniciadas por otros actores, como asociaciones de consumidores reconocidas. Esto incluye proporcionar información, colaborar en la investigación de casos, o presentar informes técnicos que fortalezcan los argumentos legales en defensa de los consumidores. En ocasiones, la Secretaría puede intervenir en acciones colectivas ya iniciadas, ya sea como parte interesada o mediante *amicus curiae*, para garantizar que los resultados sean favorables al interés colectivo y no vulneren los derechos de los consumidores.

⁴ Argentina (1993). Ley de Defensa del Consumidor (texto actualizado).



Brasil

El Código de Defensa del Consumidor⁵ establece que la Secretaría Nacional del Consumidor (SENACON), actuando en calidad de autoridad de consume a nivel federal, junto con otros organismos públicos del Sistema Nacional de Defensa del Consumidor SNDC), tiene potestad para fiscalizar las relaciones de consumo (artículo 55). SENACON puede imponer sanciones administrativas por infracciones al Código, tales como multas, suspensión de actividades y prohibición de comercialización de productos o servicios (artículo 56 y siguientes).

En lo relativo a las acciones colectivas, SENACON puede actuar en defensa de los intereses colectivos cuando las infracciones afecten a un grupo indeterminado de consumidores (artículo 81 y siguientes). SENACON, como miembro del SNDC, puede promover acciones judiciales colectivas para proteger intereses difusos, colectivos o individuales homogéneos.

Se observa que SENACON juega un rol clave tanto en la aplicación de sanciones administrativas como en la promoción y apoyo de acciones colectivas en defensa de los consumidores. Estas competencias permiten abordar infracciones de manera integral, combinando medidas preventivas, sancionatorias y correctivas, para proteger los derechos de los consumidores de manera efectiva.

⁵ Brasil (1990). Código de Defensa del Consumidor (texto actualizado).



Estados Unidos

Ley de la Comisión Federal de Comercio⁶ y otras leyes complementarias, buscan prevenir y remediar prácticas desleales, engañosas o fraudulentas en el comercio. La Comisión Federal de Comercio (FTC, por sus siglas en inglés) está habilitada regular y supervisar las prácticas comerciales con el objetivo de proteger el interés público y garantizar la competencia leal.

La FTC puede emitir órdenes administrativas de cese y desistimiento, cuyo incumplimiento puede conllevar multas civiles (artículo 5 de la FTC Act (15 U.S.C. § 45)). La FTC puede imponer sanciones económicas por violaciones a reglas específicas de protección al consumidor. Estas multas están reguladas por disposiciones legales específicas y varían según la gravedad de la infracción. Por ejemplo, la Ley de Justicia en las Opiniones de los Consumidores⁷ permite sancionar cláusulas abusivas en contratos con consumidores.

La FTC puede buscar medidas cautelares en tribunales federales para detener prácticas perjudiciales de manera inmediata (artículo 13(b) de la FTC Act (15 U.S.C. § 53(b))). Aunque la decisión de la Corte Suprema en *AMG Capital Management, LLC v. FTC* (2021)⁸ limitó la capacidad de la FTC para solicitar restituciones monetarias bajo este artículo, aún puede buscar otras formas de reparación equitativa, como órdenes de cese.

La FTC puede buscar la restitución o el reembolso para consumidores afectados por prácticas engañosas que violen una norma de la FTC (artículo 19 de la FTC Act (15 U.S.C. § 57b)). Asimismo, la FTC puede presentar demandas en tribunales federales para imponer multas, obtener restituciones y detener prácticas abusivas en beneficio de los consumidores.

Según la Ley Federal de Procedimiento Civil,⁹ la FTC no representa formalmente los intereses de los consumidores en acciones colectivas. Sus acciones pueden allanar el camino para demandas colectivas al establecer precedentes y responsabilizar a las empresas, beneficiando indirectamente a los consumidores involucrados en litigios privados. Para obtener representación legal directa en acciones colectivas, los consumidores dependen de abogados privados u organizaciones legales.

⁶ Estados Unidos (1915). Ley de la Comisión Federal de Comercio (texto actualizado).

⁷ Estados Unidos (2024). Ley de Justicia en las Opiniones de los Consumidores.

⁸ Estados Unidos (2021). *AMG Capital Management, LLC v. FTC*.

⁹ Estados Unidos (2023). Ley Federal de Procedimiento Civil.



España

La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios¹⁰ establece que las infracciones en materia de consumo serán objeto de las sanciones administrativas correspondientes, previa instrucción del oportuno expediente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que pudiesen corresponder (artículo 46). La imposición de sanciones deberá garantizar, en cualquier circunstancia, que la comisión de una infracción no resulte más beneficiosa para la parte infractora que el incumplimiento de las normas infringidas (artículo 49). Además de las sanciones pecuniarias leves o graves, las Administraciones públicas pueden imponer sanciones accesorias tales como el comiso de las mercancías objeto de la infracción; la publicidad de las sanciones leves y graves impuestas, cuando hayan adquirido firmeza en vía administrativa, así como los nombres, apellidos, denominación o razón social de las personas naturales o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones, siempre que concurra riesgo para la salud o seguridad de los consumidores y usuarios, reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad en la infracción; el cierre temporal del establecimiento, instalación o servicio por un plazo máximo de cinco años en los casos de infracciones muy graves; y la exigencia al infractor de rectificación de los incumplimientos identificados en la resolución que ponga fin al procedimiento (artículo 50). Cuando se vean afectados los intereses generales, colectivos o difusos de los consumidores y usuarios, las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas conforme a la ley se podrán personar en el procedimiento administrativo sancionador, en tanto no haya recaído resolución definitiva, y tendrán la consideración de partes interesadas (artículo 46).

Las autoridades administrativas no tienen legitimación activa para incoar directamente acciones colectivas en materia de consumo. Según la Ley de Enjuiciamiento Civil¹¹, cuando los perjudicados por un hecho dañoso sean un grupo de consumidores o usuarios cuyos componentes estén perfectamente determinados o sean fácilmente determinables, la legitimación para pretender la tutela de esos intereses colectivos corresponde a las asociaciones de consumidores y usuarios, a las entidades legalmente constituidas que tengan por objeto la defensa o protección de éstos, así como a los propios grupos de afectados. Cuando los perjudicados por un hecho dañoso sean una pluralidad de consumidores o usuarios indeterminada o de difícil determinación, la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos corresponderá exclusivamente a las asociaciones de consumidores y usuarios que, conforme a la Ley, sean representativas (artículo 11). El Ministerio Fiscal será parte en estos procesos cuando el interés social lo justifique (artículo 15). No empero, las autoridades administrativas desempeñan un papel importante como garantes de los derechos de los consumidores y como coadyuvantes de las acciones mediante su función de vigilancia y sanción.

¹⁰ España (2007). Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

¹¹ España (2000). Ley de Enjuiciamiento Civil.





Francia

El Código de Consumo¹² instituye a la Dirección General de la Competencia, del Consumo y de la Represión del Fraude (DGCCRF, por sus siglas en francés) como autoridad administrativa encargada de la aplicación de la ley. La DGCCRF tiene amplios poderes sancionadores para garantizar la protección de los consumidores y asegurar el cumplimiento de las reglas del mercado. Estas competencias se centran en la lucha contra prácticas comerciales desleales, infracciones de los derechos de los consumidores y riesgos para la seguridad de los productos.

La DGCCRF puede imponer sanciones administrativas que incluyen: multas administrativas, que se aplican por infracciones como incumplimiento en el etiquetado, prácticas comerciales engañosas o venta de productos no conformes o peligrosos; retirada y recuperación de productos, en caso de riesgos para la salud o seguridad, y suspensión de actividades, en casos de infracciones graves o reiteradas. En caso de fraude o prácticas desleales, la DGCCRF puede remitir el caso al Ministerio Fiscal para iniciar acciones penales.

La DGCCRF no representa directamente a los consumidores en acciones colectivas (artículos L623-1 a 623-32), pero desempeña un papel clave al facilitar y respaldar estas iniciativas. La DGCCRF interviene de forma previa a las acciones colectivas al llevar a cabo investigaciones, identificar prácticas ilegales e imponer sanciones administrativas o penales. Estos hallazgos pueden ser utilizados como pruebas en acciones colectivas iniciadas por consumidores o asociaciones. La DGCCRF trabaja estrechamente con asociaciones de consumidores autorizadas, que son las que tienen el poder legal de iniciar acciones colectivas en nombre de los consumidores.

.....
¹² Francia (1993). Código de Consumo (texto actualizado).



México

La Ley Federal de Protección al Consumidor¹³ establece que las infracciones a lo dispuesto en esta ley serán sancionadas por la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) (artículo 125). Las sanciones pueden consistir en multas pecuniarias, prohibiciones de comercialización, entre otras. Las medidas precautorias comprenden la inmovilización de envases, bienes, productos y transportes, el aseguramiento de bienes o productos; la suspensión de la comercialización de bienes, productos o servicios; el ordenar el retiro de bienes o productos del mercado; la colocación de sellos e información de advertencia; y el ordenar la suspensión de información o publicidad (artículo 25 BIS).

Es principio de la ley el acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, económica, administrativa y técnica a los consumidores (artículo 1). Corresponde a la Profeco, representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas, y ante los proveedores (artículo 24). Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad o grupo de consumidores, la Profeco, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles,¹⁴ podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el Libro Quinto de dicho Código (artículo 26).

La relación entre la potestad sancionatoria y la legitimación activa de la Profeco se caracteriza por una fuerte complementariedad en la defensa de los derechos de los consumidores. Por un lado, la potestad sancionatoria permite castigar y disuadir conductas ilícitas mediante medidas administrativas como multas o clausuras, con un enfoque preventivo y punitivo. Por otro lado, la legitimación activa habilita a la Profeco para promover acciones colectivas que buscan la reparación de daños o la restitución de derechos vulnerados a grupos amplios de consumidores. Las investigaciones realizadas en el marco de su facultad sancionatoria generan pruebas y antecedentes que fortalecen la fundamentación de las acciones colectivas, lo que refuerza la coordinación entre ambas herramientas. Así, la Profeco puede actuar simultáneamente en ambas vías, sancionando administrativamente y promoviendo la reparación directa del daño causado, garantizando una protección integral de los consumidores.

.....
¹³ México (1992). Ley Federal de Protección al Consumidor (texto actualizado).

¹⁴ México (1943). Código Federal de Procedimientos Civiles (texto actualizado).



IV.

Financiación de los mecanismos alternativos de solución de controversias de consumo

A la luz de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, y aportaciones recibidas de los Estados miembros, en 2018 la UNCTAD identificó los criterios de calidad con los cuales evaluar y regular los medios de solución de controversias y de compensación para el consumidor como sigue:¹⁵

- a. **Accesibilidad:** la solución de controversias y la compensación deberían ser de acceso fácil y económicas, o incluso gratuitas, para los consumidores, de conformidad con el valor económico de la reclamación de que se trate, y deberían renunciar al requisito de representación jurídica y permitir que grupos de consumidores representen los intereses del consumidor;

¹⁵ UNCTAD (2018). Solución de controversias y compensación (TD/B/C.I./CPLP/11).



- b. **Concienciación:** los Gobiernos, las empresas y los grupos de consumidores deberían esforzarse por sensibilizar a los consumidores acerca de la solución de controversias y la compensación mediante programas de educación e información;
- c. **Conocimientos especializados, independencia e imparcialidad de las terceras partes neutrales:** las entidades de solución de controversias y de compensación, tanto públicas como privadas, deberían ser especializadas e independientes y mantener un alto nivel de conducta ética;
- d. **Transparencia:** los procedimientos deberían ser transparentes e incluir un reglamento y decisiones fundadas, a fin de que las partes, los encargados de formular políticas, los agentes de aplicación y otras partes interesadas puedan evaluar la equidad fundamental de la solución de controversias y la compensación;
- e. **Eficacia, celeridad y ejecutabilidad:** estos criterios deberían incluir la accesibilidad en línea, la pronta notificación a las partes por la entidad encargada de la solución de controversias y la compensación, la obtención de resultados en un plazo breve, por ejemplo 90 días, y la ejecutabilidad directa;
- f. **Equidad:** las partes deberían contar con una posibilidad razonable de expresar sus opiniones, la oportunidad de abandonar el proceso y el respeto del debido procedimiento legal;
- g. **Carácter voluntario:** las soluciones solo deberían ser vinculantes si se informa a las partes con antelación y si estas dan su consentimiento con pleno conocimiento de los hechos, y, en algunos casos, los sistemas de compensación deberían ser obligatorios para las empresas, por lo menos en algunos ámbitos, como los servicios públicos fundamentales y los servicios bancarios, lo que podría resultar beneficioso para mejorar el acceso a la solución de controversias y la compensación;
- h. **Legalidad:** la ley debería respetarse estrictamente en los casos de soluciones impuestas, debería haber normas sobre el conflicto de legislación y competencia, debería permitirse la remisión a los órganos judiciales para aclarar las cuestiones de derecho que deberían permitirse y debería existir la obligación de respetar en todo momento los derechos de los consumidores;
- i. **Alcance:** los sistemas de solución de controversias y compensación deberían abarcar todos los sectores de manera sistemática, para aumentar la conciencia, la certidumbre y la comprensión;¹⁶
- j. **Atención especial a las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos:** los criterios deberían incluir programas especiales de información y educación y servicios de asesoramiento adaptados a las necesidades;
- k. **Rendición de cuentas:** los reguladores y los organismos de ejecución deberían tener acceso a datos agregados sobre la solución de controversias y la compensación, en particular de medios alternativos de arreglo de controversias, a fin de asegurar la formulación de políticas con base empírica y una adecuada vigilancia de los mercados.

Estos principios son plenamente aplicables a los mecanismos ADR, quienes han ganado reconocimiento mundial como herramientas esenciales para resolver disputas entre consumidores y proveedores de bienes y servicios de manera eficiente, accesible y justa.

¹⁶ En este sentido, el grupo intergubernamental de expertos del derecho y la política de protección del consumidor de la UNCTAD, en su octavo periodo de sesiones de 2024, adoptó una Declaración sobre solución de controversias y reparación del consumidor en casos de carácter transfronterizo, que recomienda a los Estados miembros que apliquen políticas, en consonancia con las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y otros instrumentos internacionales, destinadas a establecer mecanismos eficaces de solución de controversias y reparación del consumidor, sobre todo en casos de carácter transfronterizo. (TD/B/C.I./CPLP/42).



Los mecanismos alternativos de solución de controversias, que incluyen la mediación, conciliación y arbitraje, se presentan como alternativas viables a los procesos judiciales tradicionales, los cuales suelen ser costosos y prolongados. Sin embargo, el financiamiento de estos sistemas plantea cuestiones importantes sobre la imparcialidad, accesibilidad y sostenibilidad, tal como se analiza en profundidad en la publicación de la UNCTAD de 2024 “Solución de controversias de consumo en el mundo”,¹⁷ y que sirve de marco analítico del presente apartado.

El financiamiento es un aspecto fundamental para garantizar que los ADR funcionen de manera equitativa y eficaz. Históricamente, el financiamiento ha sido una combinación de contribuciones públicas, tarifas de los usuarios y participación del sector privado. Sin embargo, no existe un modelo universal, y cada país adopta enfoques diversos según sus necesidades económicas, culturales y legales.

Actualmente se identifican tres modelos de financiación: pública, privada e híbrida. El Estado puede jugar un papel crucial en el financiamiento de los ADR, especialmente en sectores esenciales como telecomunicaciones, energía y agua. Los gobiernos pueden garantizar que estos mecanismos sean accesibles para todos los consumidores, independientemente de su capacidad de pago. Además, el financiamiento público refuerza la percepción de independencia e imparcialidad de los ADR y garantiza el principio de legalidad y proceso debido. Por ejemplo, en Brasil, el sistema consumidor.gov.br¹⁸ es financiado por el gobierno, lo que garantiza que sea gratuito para los usuarios y accesible a nivel nacional. Sin embargo, el financiamiento exclusivamente estatal puede enfrentar limitaciones presupuestarias y competir con otras prioridades públicas.

Los proveedores de bienes y servicios también pueden jugar un papel importante en el financiamiento de los ADR, especialmente aquellos que operan en sectores con altos volúmenes de transacciones o disputas frecuentes. Esto asegura que los proveedores tengan un interés directo en la mejora de sus prácticas comerciales y en la resolución temprana de conflictos. Sin embargo, es fundamental que este financiamiento no comprometa la independencia del mecanismo. Para ello es indispensable el control del Estado, con los recursos humanos y financieros que ello conlleva para el erario. En Portugal,¹⁹ por ejemplo, los costos de algunos sistemas ADR son compartidos entre empresas y el gobierno, pero con regulaciones claras para evitar conflictos de interés.

En Francia,²⁰ desde 2015 la mediación de consumo es obligatoria para todos los profesionales que interactúan con consumidores (no así los resultados de la mediación). Los profesionales deben informar a los consumidores sobre la posibilidad de recurrir a un mediador y facilitar sus datos de contacto, y es solo accesible para disputas individuales. El procedimiento de mediación es gratuito para el consumidor. Aunque los profesionales deben asumir los costos de la mediación, esta obligación no les permite trasladar estos gastos a los consumidores. Los mediadores de consumo deben estar registrados en una lista oficial mantenida por la Comisión de Evaluación y Control de la Mediación de Consumo (CECMC), dependiente del Ministerio de Economía. Los profesionales eligen a sus mediadores de entre los registrados y celebran acuerdos para la prestación de servicios de mediación. Esta financiación directa garantiza la gratuidad del servicio para los consumidores, pero también plantea la necesidad de mecanismos robustos para evitar conflictos de interés entre los mediadores y las empresas que los financian. La CECMC supervisa el sistema de mediación, en particular: asegurar la independencia e imparcialidad de los mediadores; evaluar la calidad de los servicios de mediación; y aprobar

¹⁷ UNCTAD (2024). Solución de controversias de consumo en el mundo (disponible solamente en inglés).

¹⁸ Ver: <https://www.consumidor.gov.br/>.

¹⁹ Ver: <https://www.consumidor.gov.pt/parceiros/sistema-de-defesa-do-consumidor/entidades-de-resolucao-alternativa-de-litigios-de-consumo>.

²⁰ Ver: <https://www.economie.gouv.fr/mediation-conso>.



y registrar a los mediadores en la lista oficial. El Código del Consumo establece que los mediadores deben ser independientes de las partes en conflicto y no pueden estar vinculados económicamente al profesional que los financia. Los mediadores deben proporcionar informes anuales a la CECMC, detallando el número de mediaciones realizadas; los resultados obtenidos (resoluciones alcanzadas o no); y la satisfacción de las partes involucradas. Es común que sean las asociaciones patronales quienes financien la mediación de sus asociados para evitar conflictos de interés entre las empresas individuales y los mediadores.

Un modelo de financiamiento híbrido que combine recursos públicos y privados puede resultar una solución equitativa y sostenible. Este modelo permite aprovechar las fortalezas de ambas partes, garantizando al mismo tiempo la imparcialidad y la sostenibilidad financiera. Por ejemplo, en los Países Bajos, el sistema de la Dutch Foundation for Consumer Complaints Boards²¹ combina subsidios gubernamentales con contribuciones privadas de las asociaciones empresariales. Esto asegura que el sistema sea accesible para los consumidores y que las empresas también asuman la responsabilidad de su funcionamiento.

Si los costos de los ADR son asumidos exclusivamente por los proveedores, se pueden identificar varios riesgos e inconvenientes. En primer lugar, destaca la potencial falta de independencia, percepción de parcialidad y potenciales conflictos de intereses. Cuando los proveedores financian por completo los ADR, existe un riesgo inherente de que estos sistemas puedan estar influenciados por los intereses de las empresas, especialmente si los operadores de los ADR dependen de contratos renovables con las empresas. Incluso si no hay intervención directa, la percepción de parcialidad puede erosionar la confianza de los consumidores en el sistema. Los consumidores podrían creer que las decisiones están sesgadas a favor de las empresas, lo que disuadiría su participación.

Para paliar esta carencia, es indispensable el control público. Si no hubiera control público ni rendición de cuentas, no debería considerarse mecanismo de solución de controversias propiamente sino de mecanismos de atención al cliente internos. El control público y el monitoreo de la rendición de cuentas suele ejercerse por parte las autoridades nacionales de consumo. Este es el caso de Francia, Estados Unidos y Portugal, por citar tres ejemplos. En Francia, la secretaría de la Comisión para la evaluación y el control de la mediación de consumo está ubicada en el seno de la DGCCRF.²² En Estados Unidos, la FTC monitoriza la solución extrajudicial de controversias en los sectores de recobramiento de deudas,²³ coches usados,²⁴ y garantías de consumo.²⁵ En Portugal, las entidades de resolución alternativa de litigios de consumo tienen la obligación de rendir cuentas anuales ante la Dirección General del Consumidor.²⁶

En segundo lugar, la financiación privada puede suponer la exclusión de pequeños proveedores. Para las pequeñas y medianas empresas, asumir los costos de los ADR podría representar una carga financiera significativa. Esto podría llevar a la exclusión o deficiencias de ciertos sectores o actores del sistema, lo que limitaría su cobertura y efectividad. En China, por ejemplo, las grandes plataformas de comercio electrónico como JD.com y Taobao pueden financiar sistemas internos de resolución de disputas, pero las pequeñas empresas carecen de los recursos para hacerlo, lo que genera desigualdades en el acceso a mecanismos justos.²⁷

²¹ Ver: <https://www.degeschillencommissie.nl/english/>.

²² Ver: <https://www.economie.gouv.fr/mediation-conso/commission>

²³ Ver: <https://consumer.ftc.gov/articles/debt-collection-faqs>.

²⁴ Ver: <https://www.ftc.gov/business-guidance/resources/dealers-guide-used-car-rule>.

²⁵ Ver: <https://www.ftc.gov/business-guidance/resources/businesspersons-guide-federal-warranty-law>.

²⁶ Ver: <https://www.consumidor.gov.pt/parceiros/sistema-de-defesa-do-consumidor/entidades-de-resolucao-alternativa-de-litigios-de-consumo>

²⁷ Op. cit. 17, pg. 12 y ss.



Por último, la financiación privada puede conllevar la reducción de la calidad del servicio. Si los proveedores buscan minimizar costos, podrían intentar reducir la calidad o alcance de los ADR. Esto podría manifestarse en tiempos de respuesta más largos, menor inversión en tecnología y capacitación del personal, o incluso en una menor disposición para implementar decisiones vinculantes.



V. Recomendaciones

A la luz del análisis previo, ONU Comercio y Desarrollo emite las siguientes recomendaciones para responder a la solicitud de Chile.

Sobre la facultad sancionatoria en organismos de protección del consumidor en distintos países del mundo y su relación con las acciones colectivas en materia de protección de los derechos de los consumidores:

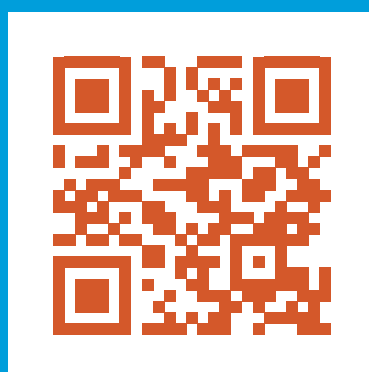
1. La facultad sancionatoria de las autoridades administrativas es ampliamente aceptada. Considerando el dinamismo creciente de los mercados de consumo y la importancia de garantizar su ordenación, es recomendable dotar a las autoridades administrativas de facultades sancionatorias sometidas al control judicial.
2. La legitimación activa de los organismos públicos de protección del consumidor en relación con las acciones colectivas es independiente y no excluyente con la potestad sancionatoria. La misma es concurrente en la práctica latinoamericana de Brasil y México. Considerando el liderazgo internacional que ostenta Chile en materia de acciones colectivas de consumo y el exitoso papel que SERNAC juega en las mismas, es recomendable conservar dicha potestad entre las facultades de SERNAC.



Sobre los mecanismos ADR, su financiamiento y si existiese algún riesgo o inconveniente en caso de que estos fueran asumidos por el propio proveedor:

3. No existe un modelo único en cuanto a financiamiento de los ADR, pero existe consenso sobre la necesidad de respetar los principios de: accesibilidad; concienciación; conocimientos especializados, independencia e imparcialidad de las terceras partes neutrales; transparencia; eficacia, celeridad y ejecutabilidad; equidad; carácter voluntario; legalidad; alcance; atención especial a las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos; y rendición de cuentas. Se recomienda evaluar los mecanismos de ADR a la luz de dichos principios.
4. Existen riesgos importantes en caso de financiación exclusiva de los ADR por parte de los proveedores en relación con: falta de independencia, percepción de parcialidad y potenciales conflictos de intereses; posible exclusión de pequeños proveedores; y posible reducción de la calidad del servicio. Para minimizar estos riesgos se recomienda evaluar la posibilidad de optar por los modelos de financiamiento público o compartido. En caso de optar por el financiamiento privado, se recomienda: establecer garantías de imparcialidad e independencia; promover la transparencia y la rendición de cuentas; asegurar el monitoreo y control públicos; y garantizar la efectiva aplicación de la ley y la salvaguarda de los derechos de los consumidores.





unctad.org