

**Servicio Nacional
del Consumidor**

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

**DENIEGA ENTREGA DE
INFORMACIÓN SOLICITADA POR**

**(SOLICITUD DE INFORMACIÓN N°
AH009T0000500).**

RESOLUCIÓN EXENTA N° 00271

SANTIAGO, 07 MAR 2017

VISTOS: Lo dispuesto en el artículo 8°, inciso segundo, de la Constitución Política de la República; en la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, y su Reglamento aprobado por Decreto N° 13, del 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; en la Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos; en los artículos 57 y siguientes de la Ley N° 19.496, que establece Normas sobre Protección a los Derechos de los Consumidores; en el Decreto N° 283 de 2014 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que designa a don Ernesto Muñoz Lamartine como Director Nacional del Servicio Nacional del Consumidor; y en la Resolución N° 1.600, de 2008, de la Contraloría General de la República.

CONSIDERANDO

1. Que, con fecha 24 de enero de 2017, se recibió solicitud de información N° AH009T0000500, formulada por don [REDACTED] del siguiente tenor: *"Estudio de daños económicos al consumidor producto de la colusión en el mercado del papel tissue. Encargado por el SERNAC al economista Aldo González. Entregado entre finales del año 2016 y principios de 2017. 2. Estudio de daños económicos al consumidor producto de la colusión en el mercado del papel tissue. Encargado por el SERNAC al economista José Luis Lima. Entregado entre finales del año 2016 y principios de 2017. Ambos estudios fueron mencionados por el señor Hernán Calderón en entrevista con El Mercurio el día 23-01-2016, quien afirma que ya estarían entregados y siendo utilizados en la mesa de negociación entre la empresa CMPC, SERNAC y otras asociaciones de consumidores."*

2. Que, atendido al tenor de la solicitud, aquella hace referencia a acceder al contenido íntegro de los informes económicos que fueron elaborados por los profesionales Aldo González y José Luis Lima, expresamente indicados en el requerimiento transcrito, los cuales buscaron ilustrar a este Servicio, en adelante indistintamente SERNAC, respecto del alcance económico de los eventuales perjuicios que se causaron a los

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

consumidores y las respectivas proyecciones econométricas, como asimismo servir de fundamentos e insumos necesarios, inmediatos y directos para la construcción, por parte de CMPC Tissue S.A., en adelante CMPC, de la propuesta de compensación que fue presentada a SERNAC y su posterior evaluación, definiendo, acto seguido, los mecanismos efectivos para su efectiva implementación.

3. Que, en relación con la información solicitada y como es de público conocimiento, este Servicio, en octubre de 2015 dispuso el inicio de un proceso de mediación colectiva con la empresa CMPC, a fin de que, a través de dicha instancia voluntaria y extrajudicial, se pudiera alcanzar un acuerdo destinado a reparar y compensar a los consumidores por los perjuicios sufridos por éstos con ocasión de la denominada colusión del papel tissue. CMPC manifestó su voluntad de someterse a dicho proceso, invitándose a participar en él, además, a las asociaciones de consumidores Conadecus y Odecu.

4. Que, respecto de dicho proceso de mediación colectiva, es menester señalar que el artículo 58 de la Ley N° 19.496, de Protección a los Derechos de los Consumidores, en adelante "Ley del Consumidor", en lo que interesa a este análisis, establece la potestad del Servicio de velar por el cumplimiento de sus disposiciones y las demás que digan relación con el consumidor, contemplando en el literal f) del precepto la función de *"recibir reclamos de consumidores que consideren lesionados sus derechos y dar a conocer al proveedor respectivo el motivo de inconformidad a fin de que voluntariamente pueda concurrir y proponer las alternativas de solución que estime convenientes. Sobre la base de la respuesta del proveedor reclamado, el Servicio Nacional del Consumidor promoverá un entendimiento voluntario entre las partes¹. El documento en que dicho acuerdo se haga constar tendrá el carácter de transacción extrajudicial y extinguirá, una vez cumplidas sus estipulaciones, la acción del reclamante para perseguir la responsabilidad contravencional del proveedor."*

5. Que, a la luz de la norma citada, los procedimientos de mediación, incluido aquel que versa sobre el interés colectivo de los consumidores, cuyo es el caso de las denominadas mediaciones colectivas, constituyen una instancia esencialmente voluntaria, iniciada por SERNAC, y al que puede someterse voluntariamente el proveedor de que se trate, cuando se ven afectados los intereses colectivos o difusos de los consumidores, y cuyo objeto es informar a dicho proveedor respecto de situaciones de incumplimiento en que esté incurriendo a la Ley N° 19.496 o a cualquier otra norma que diga relación con los consumidores, a fin de que realice los ajustes pertinentes y/o formule, en su caso, una propuesta de solución en favor de aquellos, a través de la cual los compense o indemnice de los perjuicios causados con ocasión de su actuar desajustado a la ley.

¹ Parte destacada se ennegrece para efectos ilustrativos

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

Posteriormente, dicha propuesta, en el caso de formularse, es sometida a la consideración de este Servicio, quien, conforme a parámetros técnicos y jurídicos definidos y a los antecedentes del caso concreto, puede validarla o rechazarla.

6. Que, actualmente, el proceso de mediación colectiva entre el Servicio Nacional del Consumidor y la empresa CMPC se encuentra aún en pleno desarrollo. En efecto, el proceso en comento se compone de varias etapas, entre las cuales se encuentra la de la formulación de la propuesta de solución por el proveedor, que es sometida a aprobación del SERNAC, lo que ya se verificó, para posteriormente, en este caso particular, validarla en un acuerdo conciliatorio, suscrito por todas las partes, ante un juez competente, a fin de se produzca el efecto *erga omnes*, respecto de todos los consumidores afectados, lo que aún no ha ocurrido. Tras dicha sanción judicial, procede la implementación del acuerdo celebrado, esto es, su distribución a todas las personas mayores de 18 años, para luego ser sometido a una auditoría que certifique su total cumplimiento. Finalmente, el Servicio, cuando corresponda, validará o no el resultado de la auditoría y, en caso de hacerlo, emitirá un oficio disponiendo el cierre favorable de la mediación colectiva. Es decir, solo una vez que se acredite de manera cabal el cumplimiento íntegro del acuerdo compensatorio alcanzado, procede que este Servicio disponga el cierre favorable de la mediación colectiva y no antes.

7. Que, como es de público conocimiento, la empresa CMPC, sobre la base de los estudios económicos y demás antecedentes disponibles, presentó a la mesa negociadora una propuesta de solución económica, la cual fue finalmente validada por SERNAC, comunicándose a la ciudadanía, el día 27 de enero recién pasado, los aspectos más relevantes del acuerdo marco alcanzado, atendida la alta expectativa e interés público manifestado sobre la materia.

8. Que, sin perjuicio de lo anterior y como se adelantó, el proceso de mediación que permitió acordar el monto compensatorio a distribuir, continúa desarrollándose, restando etapas sustantivas y fundamentales para lograr el éxito de esta instancia, minimizando los riesgos sobre su adecuada ejecución e implementación. Entre dichas etapas, siendo la más inmediata, está aquella que dice relación con la formalización documental, a través de un acuerdo conciliatorio, de la propuesta de solución económica validada, suscrito por todas las partes intervinientes, entre ellas la empresa CMPC, y su posterior presentación ante tribunal competente, quien deberá ratificarlo si lo considera ajustado a derecho y no discriminatorio, a través de la sanción judicial respectiva, de conformidad a lo dispuesto en la Ley del Consumidor.

9. Que, atendida la naturaleza voluntaria de la mediación antedicha, conforme lo señala la normativa ya

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

transcrita, resulta conveniente considerar la relevancia y trascendencia de la formalización del acuerdo conciliatorio, al que debe concurrir todas las partes intervinientes, esto es, SERNAC, la empresa CMPC y las asociaciones de consumidores, y la posterior ratificación judicial de los términos del mismo. A saber, en tanto no se formalice dicho acuerdo, sin que concurren todas las partes en él, y mientras se encuentre pendiente la aprobación judicial del acuerdo conciliatorio que contenga el desarrollo específico de los términos del acuerdo marco como los mecanismos de reparación a los consumidores afectados, resulta evidente que no existe plena certeza de que tales trámites se vayan a ejecutar, dado que requieren la concurrencia y voluntad de todas las partes, concluyéndose que el acuerdo convenido carece aún de la fuerza vinculante necesaria. En efecto, en el escenario actual, podría pretenderse alterar los términos de la propuesta y/o incluso decidir, tanto la empresa como las asociaciones de consumidores, no continuar en la mesa negociadora y, eventualmente, no formalizar ni ejecutar el acuerdo alcanzado, derivando de ello una indeseada mediación frustrada, sin mencionar las nocivas consecuencias que conllevaría para los consumidores afectados.

10. Que, sin embargo el riesgo señalado precedentemente se disiparía una vez que la propuesta conciliatoria fuera aprobada por el Tribunal y se desarrollara la etapa de implementación de dicho acuerdo conciliatorio, por cuanto desde ese momento adopta la forma de una transacción judicial, produciendo los efectos previstos en el artículo 54 de la norma citada, particularmente al conferirle el efecto *erga omnes* y, a los consumidores, el derecho a exigir su cumplimiento forzado.

11. Que, además, los informes elaborados por los economistas Aldo González y José Luis Lima, no obstante haber sido elaborados a solicitud de este Servicio, para su construcción se ha dispuesto de información comercial entregada por el proveedor, de la cual es el único titular y en consecuencia, su divulgación podría poner en serio riesgo la participación de la empresa en las etapas de sustanciación que restan por ejecutar, poniendo, a su vez, en peligro la formalización, ejecución e implementación del acuerdo celebrado.

12. Que, como se señaló, la fase actual de desarrollo del proceso de mediación colectiva no permite a SERNAC disponer de las garantías suficientes para estimar debidamente formalizado y ratificado judicialmente lo acordado, y menos aún para cautelar su adecuada implementación, toda vez que existe aún un cierto nivel de incertidumbre en cuanto a su formalización y a su sancionamiento que le deberá dar la autoridad judicial competente, todo lo cual resulta fundamental para producir la vinculación jurídica de la empresa con los consumidores afectados, de manera que a estos últimos se les faculte para exigir el cumplimiento de las obligaciones contenidas en él. En otras palabras, cualquiera de sus intervinientes, entre ellos la empresa CMPC, dado el carácter voluntario de la

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

mediación colectiva, pudiera, ante la publicidad de los informes o de otros antecedentes de dicho proceso, decidir no persistir en el acuerdo alcanzado, y, consecuentemente, no concurrir a su formalización ni a la presentación del acuerdo conciliatorio ante tribunal competente, lo que, sin duda, frustraría el éxito de dicha instancia.

13. Que, es conveniente hacer presente que el éxito en el trabajo de la mesa negociadora se funda entre otros, en la confianza y reserva que se ha mantenido al interior de la misma. De esta manera, anticipar, bajo las actuales condiciones y estado del proceso, la publicidad de los informes solicitados, podría generar el efecto de desincentivar al proveedor de continuar participando del proceso de mediación colectiva o, derechamente, de desistirse de intervenir en él. Como consecuencia de ello, y como se ha dicho precedentemente, se estima fundadamente la grave afectación del debido cumplimiento de las funciones de SERNAC, dado que se alterarían los efectos y se obstaculizaría la instancia voluntaria indicada, pudiendo significar que, ante la negativa de la empresa de seguir participando de esta instancia voluntaria, el acuerdo conciliatorio no se formalizara, y que, en definitiva, los consumidores afectados, esto es, todas las familias chilenas, no vieran resarcido el daño con la compensación ofrecida al amparo de la mediación. Ante dicha situación, el Servicio sólo le quedaría adoptar las medidas judiciales pertinentes, que, claramente, no responderían oportunamente a las demandas de la comunidad de consumidores afectada, sumado además el incierto que importa el resultado del juicio respectivo.

14. Que, a mayor abundamiento, revelar la información solicitada en este punto del proceso significaría que SERNAC asumiera un evidente riesgo respecto de la formalización del acuerdo y de su posterior ejecución, dado que podría crearse un ambiente de cuestionamiento infundado en la opinión pública, motivada por intereses particulares que persigan afectar el núcleo del acuerdo, basados de una percepción parcializada de los hechos.

15. Que, es menester insistir en el argumento de los esfuerzos institucionales para conducir el acuerdo conciliatorio hacia el logro eficaz y oportuno de los términos que se aprueben por la autoridad judicial, para lo cual es absolutamente necesario contar con un ambiente propicio que posibilite su implementación, hasta garantizar de un modo exitoso el cumplimiento del acuerdo referido.

16. Que, en atención al criterio asentado en la decisión del Consejo para la Transparencia sobre esta misma materia, recaído en el amparo rol C3483-16, resulta necesario tener presente que los informes a que hace alusión el requirente en su solicitud, han sido encargados por este Servicio en el contexto voluntario de un proceso de mediación colectiva, requiriéndose necesariamente la colaboración de quienes

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

intervienen en él, para alcanzar soluciones que satisfagan a los consumidores que se hayan visto afectados con un actuar desajustado con la ley. Por lo cual se estima razonablemente que, en el caso de revelar la información que la conforma, especialmente aquella que haga referencia a antecedentes económicos o comerciales de los cuales son titulares los proveedores que participan, cuyo es el caso de los informes solicitados y sus antecedentes fundantes, podría inhibir a las empresas, tanto en el presente proceso o en futuras acciones que promueva el Servicio en cumplimiento de sus funciones, e incluso a los mismos consumidores, a proporcionar información complementaria o adicional, producto de la falta de certeza respecto al tratamiento que se dará a dicha información y su eventual divulgación no consentida a terceros, lo que podría implicar que este Servicio se vea impedido de ejercer adecuadamente o se obstaculice el desarrollo de sus funciones de conformidad a la ley, vinculadas, en general, a la supervigilancia del cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 19.496 y demás normas que digan relación con el consumidor, especialmente en el ámbito del ejercicio de sus acciones de protección al mismo, impidiéndole contar con insumos fundamentales para la adopción de sus decisiones, como son aquellos que suministran voluntariamente las empresas o las personas que formulan sus reclamos ante SERNAC o con ocasión de las acciones colectivas que este Servicio desarrolla.

17. Que, respecto del tratamiento que los servicios públicos pueden dar a la información que haya sido aportada voluntariamente por terceros, en el contexto de los procesos que desarrollan, cuyo es el caso de los antecedentes fundantes de los informes solicitados, cabe hacer presente que el Consejo para la Transparencia, en su decisión recaída en el amparo Rol C567-09, ha señalado, en lo pertinente, que *"Plausible es también lo indicado por la FNE en cuanto a que si se revelare la información, los terceros que han aportado la información en forma voluntaria puedan retraerse de esta actitud en el futuro, lo que implicaría a la FNE requerir de forma compulsiva dicha información, lo que afectaría el debido cumplimiento de las funciones del órgano, pues no sólo conllevaría a que la FNE deba recopilar información de fuentes indirectas, sino que debería recurrir a medios compulsivos..."*.

18. Que, con todo, se debe tener presente que, a diferencia de lo que ocurre con la Fiscalía Nacional Económica (FNE), la Ley del Consumidor ha consagrado en su artículo 58 únicamente la obligatoriedad para la entrega de la denominada "Información Básica Comercial" por parte a los proveedores, a instancias de este Servicio, no consagrando normas que permitan obligar a los mismos a entregar información complementaria o adicional que diga relación con situaciones que afecten los derechos de los consumidores, por lo cual el desincentivo que se podría generar en éstos en orden a aportar tales antecedentes de manera voluntaria en los procesos de mediaciones colectivas o en otros instrumentos de protección, restaría de eficacia a las acciones de este Servicio en defensa de sus derechos,

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

por verse imposibilitado de contar con insumos relevantes para la toma de sus decisiones, lo que en definitiva afectaría el normal funcionamiento de SERNAC.

19. Que, todo lo anteriormente expresado configura la causal de reserva de información recogida en el artículo 21, en su numeral 1º, de la Ley de Transparencia, que establece como causal de secreto la siguiente: "Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido."

20. Las facultades que la Ley confiere a este Director Nacional.

RESUELVO

1. **DENIÉGASE** la entrega de la información solicitada con fecha 24 de enero de 2017, por [REDACTED] por la causal de denegación de Acceso a la Información contemplada en el artículo N° 21 N° 1 de la Ley sobre Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, aprobada por el artículo primero de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, conforme se señala en el presente acto administrativo.

2. **NOTIFÍQUESE** al requirente, mediante correo electrónico, adjuntando copia íntegra de esta Resolución.

ANÓTESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE.


ERNESTO MUÑOZ LAMARTINE
Director Nacional
Servicio Nacional del Consumidor

