

**Servicio Nacional  
del Consumidor**

Ministerio de Economía,  
Fomento y Turismo

**DENIEGA PARCIALMENTE ENTREGA DE  
INFORMACIÓN SOLICITADA POR DON**  
[REDACTED] **(SOLICITUD**  
**DE INFORMACIÓN N°**  
**AH009T0000507).**

**RESOLUCIÓN EXENTA N° 00307**

**SANTIAGO, 13 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 año 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, del año 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, del año 2008, de la Contraloría General de la República.

**CONSIDERANDO:**

1. Que, con fecha 30 de enero de 2017 se recibió solicitud de información N° AH009T0000507, formulada por [REDACTED] del siguiente tenor: *"Por medio de la presente, solicito copias de todos los documentos que se hayan generado al interior del Sernac en el marco de la mesa de negociación que el organismo llevó a cabo con CMPC y asociaciones de consumidores (Odecu y Conadecus) por la colusión en el mercado del papel tissue, y que terminó el viernes 27 de enero de 2016 con un acuerdo mediante el cual CMPC compensará a los consumidores con cerca de \$ 97.500 millones. Por documentos, entiéndase actas de las reuniones, informes de las partes involucradas, minutas, etcétera."*

2. Que, con fecha 27 de febrero de 2016, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 14 de la Ley de 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, en adelante "Ley de Transparencia", y atendido que existían factores que dificultaban la recopilación y análisis de la información solicitada, este Servicio dispuso la prórroga del plazo para dar respuesta a la referida solicitud por el término de 10 días hábiles, la que fue comunicada al petionario a través del correo electrónico enviado a través de la plataforma PortalTransparencia.

3. Que, por su parte, atendido el tenor señalado en la solicitud transcrita, el requirente ha pedido expresamente el acceso

## **Servicio Nacional del Consumidor**

Ministerio de Economía,  
Fomento y Turismo

a la documentación que ha sido "generada al interior del Sernac", debiendo entenderse por aquélla los antecedentes que hayan emanado, directamente o por encargo, desde este Servicio, en el marco de dicho proceso de mediación colectiva, no formando parte de la solicitud, por tanto, la documentación que haya sido aportada por otros intervinientes del proceso. Teniendo ello presente, SERNAC procedió a la revisión de los documentos que, de manera directa o a través de un encargo a terceros, generó en el contexto de la mesa de trabajo constituida con la empresa CMPC Tissue S.A., en adelante CMPC, y las asociaciones de consumidores ODECU y CONADECUS, pudiendo éstos categorizarse de la siguiente manera:

- a) Documentación generada directamente por SERNAC, la cual corresponde a diversos oficios, minutas y actas, que dan cuenta de los análisis y avances que se han producido en el marco de la citada mediación colectiva.
- b) Informes económicos preparados por los profesionales Aldo González y José Luis Lima, encargados por SERNAC, los cuales buscaron ilustrar a este Servicio respecto del alcance económico de los perjuicios que han afectado a los consumidores con motivo de la denominada colusión del papel tissue, como asimismo servir de fundamento para la determinación de los mecanismos de compensación que serían procedentes, considerando, además, otras proyecciones econométricas.

4. Que, atendido lo antes expuesto, corresponde examinar, en primer término, lo referente a la información que este Servicio ha generado directamente con ocasión del ya mencionado proceso de mediación colectiva, y que fue singularizada en el literal a) del considerando anterior. Del análisis de estos antecedentes, este Servicio ha podido determinar que los mismos pueden agruparse o categorizarse, a su vez, en 3 grandes grupos, a saber: Oficios, Listados de Asistencia a reuniones y Minutas elaboradas por SERNAC.

5. Que, en lo que dice relación con los Oficios, aquellos corresponden a comunicaciones escritas sostenidas por SERNAC con los demás integrantes de la mesa de trabajo configurada con ocasión de la mencionada mediación colectiva, esto es, CMPC y las asociaciones de consumidores ODECU y CONADECUS, encontrándose en ellos específicamente los Oficios N° 23.506, que da cuenta de la apertura del proceso de mediación, y los oficios N° 25.308 y 25.310, que invitan a participar a esas asociaciones del mismo proceso. Este Servicio estima pertinente la entrega al peticionario de los oficios antes mencionados, por no configurarse sobre éstos causal de secreto o reserva alguna.

6. Que, en cuanto a los listados de asistencia a reuniones, es menester señalar que dichos registros han sido elaborados en forma inmediatamente anterior a cada reunión, y únicamente dan cuenta del día, hora y lugar de cada reunión, además de la nómina de sus asistentes, no constando lo acordado en ellas, por cuanto su único objetivo ha sido el de llevar un control interno de asistencia.

## Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,  
Fomento y Turismo

7. Que, por lo anteriormente expuesto, y teniendo presente especialmente los principios de máxima divulgación, facilitación y apertura y transparencia, a los que se refiere el artículo 11 literales c), d) y f) de Ley de Transparencia, es que este Servicio adjunta a la presente resolución los documentos indicados en el considerando precedente, correspondientes a las reuniones sostenidas entre las partes hasta esta fecha, poniéndolos en este acto a disposición del solicitante. Al respecto, se hace presente que en los documentos que se adjuntan se ha resguardado –mediante su debido tarjamiento– la información concerniente a la firma manuscrita de los asistentes a dichas reuniones que no ejercen una función pública, por tratarse de datos personales relativos a ellos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 19.628, sin que exista, en la especie, un interés público específico en la divulgación de dicha firma.

8. Que, en relación con las minutas preparadas por SERNAC, estas corresponden a documentos en que se plasman diversos análisis jurídicos y/o económicos, elaborados por funcionarios de este Servicio, considerando como insumos los antecedentes que se han recolectado durante toda la sustanciación de la ya mencionada mediación, las cuales, a su vez, tienen por principal objetivo el servir de antecedente para las decisiones que este Servicio deba adoptar, en relación con la propuesta de solución que CMPC ha presentado y en futuras etapas de esta instancia.

9. Que, en tal contexto, y no obstante haber formulado CMPC una propuesta de solución que ha sido acordada en un convenio marco con SERNAC y las asociaciones de consumidores, la misma debe materializarse y formalizarse en un acuerdo conciliatorio, que debe incorporar cláusulas específicas, debiendo ser éste redactado por SERNAC, en conjunto con el proveedor CMPC y las ya referidas asociaciones de consumidores, para su posterior firma, una vez que manifiesten su conformidad con dicho acuerdo, por parte de todos los miembros de la mesa de negociación y su posterior presentación ante el correspondiente tribunal, para su ratificación por la vía judicial, pudiendo ser implementada y exigible, únicamente y exclusivamente, tras la culminación de esta etapa.

10. Que, en lo específico, las minutas preparadas por SERNAC tienen, como principal fuente, la documentación aportada por la propia empresa CMPC, la que da cuenta, fundamentalmente, de información relacionada de manera directa a los procesos productivos y de ventas utilizados hasta el momento por el proveedor, en cada línea de sus productos de papel, los cuales detallan ingresos, costos, precios y otros aspectos comerciales, que a la fecha no son conocidos tanto para los consumidores como para los demás oferentes del mismo mercado, todo lo cual constituyen derechos económicos y comerciales de esa empresa, todos los cuales han sido dispuestos voluntariamente por ésta, en el contexto del proceso de mediación colectiva que se indica. Además, dichas minutas jurídicas y económicas, elaboradas utilizando como insumo la información proporcionada por CMPC, dan cuenta de diversos escenarios que debe evaluar SERNAC para la adecuada prosecución de dicho proceso y las alternativas de

## Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,  
Fomento y Turismo

actuación que debe tomar en consideración ante las distintas situaciones que debe enfrentar. De esta forma, dar a conocer las citadas minutas, no sólo daría cuenta de información de titularidad de CMPC entregada voluntariamente, sino que, además, afectaría el debido cumplimiento de las funciones de este Servicio, en tanto se darían a conocer los escenarios que se han evaluado para la adecuada continuación de la mediación colectiva entre las partes, pudiendo ponerse en riesgo su prosecución y frustrarse las futuras acciones que SERNAC pudiera adoptar, las que serían conocidas de antemano por las partes intervinientes y por otros terceros.

11. Que, al respecto, es dable mencionar que dicho proceso de mediación colectiva, conforme da cuenta el artículo 58 de la Ley N° 19.496, de Protección a los Derechos de los Consumidores, en adelante "Ley del Consumidor", constituye 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 del Consumidor 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, no existiendo en la norma citada, u otra sectorial, facultad alguna que permita a SERNAC asegurar la participación compulsiva por parte del proveedor CMPC en todas y cada una de las etapas de este proceso de mediación, aun cuando dicha empresa haya manifestado su voluntad de permanecer en él.

12. Que, el carácter voluntario del proceso de mediación colectiva ha sido, asimismo, recogido por el Consejo para la Transparencia, en su decisión emitida ante el amparo rol C3489-16, en el cual, expresamente, señala que: *"...el SERNAC carece de las facultades legales para requerir, forzosamente o por medios compulsivos, la entrega de determinados antecedentes, teniendo el proceso de mediación un carácter meramente voluntario y conciliador. Del mismo modo, resulta atendible sostener que, en caso de que el proceso de mediación no terminase con un acuerdo entre las partes, y debiere judicializarse, en los términos dispuestos en el artículo 50 y siguientes de la Ley del Consumidor, con la entrega o publicidad de los antecedentes otorgados por las partes, los terceros reclamantes podrían quedar en la indefensión, lo que generaría un desincentivo en orden a aportar documentos complementarios dentro del proceso voluntario de mediación, pues la contraparte ya sabría, incluso de manera previa a la etapa procesal de prueba correspondiente, cuáles serían los antecedentes que dichos terceros presentarían en el caso, destinados a fundar su posición"*.

13. Que, lo anterior se traduce en que en el caso de accederse a la publicidad de dicha información, que hace referencia a información de titularidad de CMPC, se generaría el efecto de desincentivar la continuación del proceso de mediación colectiva que aún se desarrolla a la fecha,

## Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,  
Fomento y Turismo

poniendo en riesgo que la empresa que participa en ella, pudiendo marginarse de la etapa de redacción, firma y posterior presentación ante el respectivo ente jurisdiccional del acuerdo conciliatorio que emanara de las acciones de la mesa de negociación referida, por cuanto se obligaría a SERNAC a entregar información que dice directa relación con antecedentes aportados por CMPC, los cuales, como se ha señalado, hacen referencia a antecedentes de carácter económicos y comerciales, incluyendo sus procesos productivos, costos e ingresos que los mismos generan, que al momento de redacción de este acto no son conocidos por terceros. Como consecuencia de ello, se afectaría gravemente el debido cumplimiento de las funciones de SERNAC, en cuanto se alteraría y obstaculizaría la instancia voluntaria de la mediación colectiva, pudiendo significar que los consumidores afectados, en definitiva, no pudieran percibir una compensación al amparo de la misma. Asimismo, también se afectaría dicha instancia voluntaria, y con ello el debido cumplimiento de las funciones de este Servicio, en la medida que se podrían hacer públicas minutas e informes emanados de SERNAC, que consideran propuestas de acción y análisis de diversos escenarios jurídicos y económicos, las que serían accesibles a terceros, trayendo ello como consecuencia que existiera un serio riesgo, derivado de la acción de terceros, que las etapas que aún restan del proceso no se pudieran desarrollar normalmente, pudiendo, incluso, frustrarse definitivamente dicha instancia o impedirse que este Servicio desplegara las acciones que tiene prevista para su cierre exitoso.

14. Que, sumado a lo anterior, el hecho de que la eventual entrega de estos antecedentes signifique, indirectamente, dar a conocer el contenido de información aportada voluntariamente por CMPC, lo que pudiese efectivamente desincentivar al proveedor de participar manera voluntaria en el proceso de mediación colectiva, todo lo cual, en definitiva, afectaría también el normal funcionamiento de SERNAC. De esta forma, y en base a los razonamientos indicados en los considerandos anteriores se configura, de esta forma, la causal de secreto o reserva señalada en el mencionado artículo 21, en su numeral 1º, de la Ley de Transparencia, el cual señala que podrá ser denegada la información solicitada *"cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido"*, cuyo es el caso en análisis, razón por la cual este Servicio la invoca expresamente.

15. Que, en lo que dice relación con los informes preparados por los profesionales Aldo González y José Luis Lima, y que fueron encargados por SERNAC, aquellos reflejan distintas proyecciones econométricas acerca de los perjuicios que afectaron a los consumidores, emanados del actuar colusivo del proveedor CMPC, a efectos de ser un insumo más para la elaboración de la propuesta de solución que ha presentado esa empresa, la cual, como ya se ha referido antes, aún debe ser presentada ante el tribunal competente a efectos de su aprobación.

16. Que, en lo específico, esos informes económicos fueron elaborados a la luz de los antecedentes, comerciales y económicos, voluntariamente presentados por el mismo proveedor CMPC, a la mesa

## Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,  
Fomento y Turismo

de trabajo conformada por los partícipes del proceso de mediación colectiva –esto es, CMPC, las asociaciones de consumidores ODECU y CONADECUS, y SERNAC–, siendo pertinente reiterar lo señalado anteriormente en cuanto a que toda la información solicitada y que fue incorporada en los informes requeridos se encuentra sustentada por antecedentes recogidos por este Servicio en el contexto de dicha instancia, el cual constituye un mecanismo meramente voluntario tanto para proveedores como para los consumidores, requiriendo este Servicio, de manera indispensable, de la colaboración de ambos para alcanzar soluciones que satisfagan a los consumidores que se hayan visto afectados con un actuar desajustado a la ley. En consecuencia, este Servicio estima que no corresponde revelar la información que los propios proveedores aporten de manera potestativa en el contexto de dichos procesos, incluso haciendo referencia, como en el caso en análisis, a derechos económicos o comerciales de titularidad de la misma empresa, pues dicha divulgación, a través de los informes cuyo acceso se ha pedido, podría inhibir a la empresa, e incluso a los mismos consumidores, el suministro de información complementaria o adicional en posteriores acciones colectivas o procesos que se lleven a cabo por este Servicio, como lo son las mediaciones colectivas antes descritas, 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. Lo anterior se ve reflejado en la causal de secreto o reserva que se contiene en el ya mencionado artículo 21, numeral 1, de la Ley de Transparencia, la cual se invoca expresamente en la especie.

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

### RESUELVO:

**1º. DENIÉGASE** la entrega de la información solicitada con fecha 30 de enero de 2017, por don [REDACTED] en lo que dice relación con las minutas elaboradas por SERNAC y los informes elaborados por los profesionales Aldo González y José Luis Lima, por concurrir, en ambos casos, la causal de secreto o reserva contemplada en el artículo 21 N° 1 de la Ley de Transparencia, conforme se ha razonado en el presente acto administrativo.

**2º. ENTRÉGASE** al solicitante, copia digital de los listados de asistencia y los oficios señalados en los considerandos quinto, sexto y séptimo de este acto administrativo.

**3º. SEÑÁLASE** al solicitante, que los antecedentes a los que se accede a su entrega se encuentran disponibles para ser

**Servicio Nacional  
del Consumidor**

Ministerio de Economía,  
Fomento y Turismo

retirados en nuestra Oficina de Partes, ubicada en calle Teatinos N°50, comuna de Santiago, en horario de lunes a viernes, de 9:00 a 13:00 horas.

**4º. NOTIFÍQUESE** al requirente, mediante carta certificada, adjuntando copia íntegra de esta Resolución.

**ANÓTESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE.**

  
**ERNESTO MUÑOZ LAMARTINE**  
Director Nacional  
Servicio Nacional del Consumidor

