

Santiago, cuatro de noviembre de dos mil veinte.

**Vistos y teniendo presente:**

**Primero:** Que, comparece el abogado PATRICIO ARIEL CORNEJO GONZÁLEZ, en favor de las personas jurídicas sin fines de lucro, las Asociaciones de Consumidores, como es la Fiscalía del Consumidor A.C. y en general a favor de todas las asociaciones de consumidores, por ende, de todos los consumidores del país, quien interpone recurso de protección en contra del MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO, representada legalmente por don JOSÉ RAMÓN VALENTE VIAS, Ministro de Estado, fundado en los siguientes antecedentes.

Refiere que, con fecha 31 de mayo de 2019, se publicó en el diario oficial las “*instrucciones generales para el funcionamiento de las asociaciones de consumidores*” (Resolución) Núm. 102 exenta, Santiago 27 de mayo de 2009. El 17 de junio del mismo año, se hace entrega de carta dirigida a Su Excelencia el Presidente de la Republica, don Miguel Juan Sebastián Piñera Echeñique, con la finalidad de oponerse a la vigencia de las instrucciones prescritas en la Resolución Exenta N°102, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que de manera literal reza “la regulaciones incorporadas en el cuerpo de dicho texto, exceden las potestades entregadas al Ministerio, contrarían expresamente normas establecidas en la Ley y vulneran la autonomía de las asociaciones de consumidores, autonomía cuyo resguardo fue especialmente relevante para el legislador, cuando se discutió la Ley 21.081”.

Indica que el régimen sancionatorio establecido en los artículos 38 y 49 del Reglamento, determinan una serie de sanciones que no se encuentran establecidas expresamente en la Ley, creando por decreto y sin mandato expreso del legislador, sanciones tan altas, que de aplicarse, se transformarían en desincentivos para la constitución y funcionamiento de las asociaciones, afectando de manera eminente, incluso llegar a disolverlas.

En efecto, el artículo 38 del reglamento, señala que se puede cancelar la personalidad jurídica en materias ligadas al incumplimiento de las normas contables y en el caso del artículo 49 que serán los directores los que



deberán responder de forma solidaria por las altas sanciones cursadas, en virtud del no cumplimiento de los requerimientos de tipo administrativo. Multas que por lo demás son excesivamente altas en consideración al marco legal que regula al resto de las asociaciones de la sociedad civil e incluso a las otras entidades reguladas por el D.L 2.757 sobre Asociaciones Gremiales y que además ya se contemplan dichas situaciones en la Ley 19.955 del año 2004.

Refiere que, sin perjuicio de entender la necesidad de contar con un régimen que permita coaccionar en caso de incumplimiento de los requerimientos mínimos exigidos para el funcionamiento de las asociaciones, considera que el establecimiento de este tipo de penas, excede por mucho las potestades y atribuciones del Ministerio, especialmente si se toma en consideración que tan altas sanciones, son impuestas por el propio Ministerio y no tienen un correlato en la Ley, por lo que a su juicio pueden incluso ser consideradas inconstitucionales al establecer sanciones vía delegación reglamentaria, contraviniendo principios básicos del derecho administrativo sancionador.

Por otro lado, agrega, el artículo 41 del Reglamento, exige la realización de una asamblea de socios y posterior remisión de antecedentes de dicha asamblea al Ministerio de todas las presentaciones de demandas colectivas que sean aprobadas por la Asociación. Sobre este punto, considera que esto es un contra sentido, puesto que transgrede el espíritu de la Ley del Consumidor, pues fue la misma Ley 21.081 la que innovó en dicha materia, exigiendo a las asociaciones para aprobar esta clase de acciones legales, únicamente un acuerdo de Directorio y no de la Asamblea, por lo tanto, esta solicitud resulta completamente contraria a la legislación vigente.

Esta norma, recientemente incorporada en la Ley, tiene por objeto facilitar el accionar de las asociaciones tal como consta en la historia fidedigna de la ley y fue aprobada luego de una larga discusión en el seno del Congreso Nacional, pretender reincorporar la antigua regulación vía decreto, incluyendo además nuevas exigencias formales, le parece simplemente impresentable y derechamente ilegal. En efecto, el espíritu de



la Ley 19.955 del año 2004 que incorporó esta clase de acciones, modificando los artículos que regulan el procedimiento aplicable a los juicios para el resguardo de los derechos individuales y que incluyó por primera vez un sistema para defender el interés colectivo o difuso, fue facilitar el camino para que las asociaciones de consumidores puedan actuar como entes con capacidad para representar a la totalidad de los consumidores afectados por una vulneración a la Ley y si su actuación fuera temeraria tienen un régimen sancionatorio especial ya establecido en la Ley. Su accionar no está limitado al cumplimiento de formalidades administrativas y por lo tanto, pretender regular administrativamente esta facultad e incluso sancionarla en caso de incumplimiento, atenta contra la autonomía de la voluntad de los grupos intermedios y contra el debido proceso, garantías resguardadas expresamente por la Constitución Política, sin perjuicio, que por lo demás, todo es información pública a la cual el Ministerio puede acceder siguiendo los canales institucionales de transparencia que se aplica para todos los procedimientos judiciales.

Relata que hasta el 31 de mayo del año 2019, todas las reformas incorporadas a la Ley del Consumidor de 1997, han significado perfecciones al procedimiento aplicable y han promovido en mayor o menor medida la asociatividad, la participación de las organizaciones de la sociedad civil, lo que en definitiva, ha permitido que cientos de miles de personas en nuestro país se vean beneficiadas de los aspectos positivos que tiene la participación de las organizaciones sin fines de lucro en la defensa de los consumidores. Este Reglamento, marca un hito trascendente pues a pesar que esos avances siguen siendo palpables en las normas contenidas en la recién promulgada Ley 21.081, por primera vez en casi 20 años de evolución de la asociatividad en esta materia, el Ejecutivo pretende soslayar dichos triunfos, estableciendo regulaciones que son agobiantes para las asociaciones de consumidores, dificultándoles cumplir con su principal, pero no único objetivo, dado por la Ley 19.955 de 2004, cual es, defender de manera activa los derechos de los consumidores por medio de demandas colectivas, agobiándolas con costos excesivos e impidiendo su buen funcionamiento por



medio de solicitudes administrativas que les significaran una carga laboral casi imposible de cumplir sin la asignación de recursos.

En definitiva, le parece que como mínimo, el Reglamento debe adaptarse a las normas legales y constitucionales que le son aplicables, tanto las normas incorporadas por la Ley 21.081 como a las modificaciones previas a la Ley del Consumidor y por lo tanto resulta completamente contrario a dicho fin, la incorporación de multas y sanciones como las expuestas y el establecimiento de requerimientos que dificulten su accionar, debe ser invalidado.

Un Reglamento de esta naturaleza debe ser trabajado de manera abierta, luego de un proceso participativo que recoja las expresiones de las Asociaciones y que esté diseñado por una parte, para mejorar los estándares de estas organizaciones, lo cual nos parece necesario y legítimo, pero a la vez que considere la participación de las Asociaciones, cumpliendo de esa forma con el objetivo que una norma de esta naturaleza debiera tener, que es promover la asociatividad y la participación de la ciudadanía para disminuir la asimetría de poder que existe entre los proveedores y los consumidores.

Con fecha 23 de junio del año 2019, se publicó en el diario la tercera, carta dirigida por el abogado don Agustín Barroilhet, facultad de Derecho de la Universidad de Chile, que señala en forma literal “SEÑOR DIRECTOR, La última reforma a la Ley de Protección al Consumidor facilitó la interposición de acciones colectivas. Esto debiera ser una buena noticia: ahora los consumidores tienen más defensores de sus derechos. Pero el Ministerio de Economía intenta revertir este escenario. Extralimitándose en sus potestades, les está pidiendo a las asociaciones no solo estados financieros, libros contables y documentos requeridos para fiscalizar, quiere que le entreguen, además, listas de socios y estado de cuotas, así como decisiones del directorio, incluidas las referidas a acciones colectivas, con votos separados por director. En su nueva regulación -la más asfixiante que se aplique a una forma de asociatividad en Chile -, el Ministerio se extralimita. Entre otras cosas, quiere conocer los contratos de los abogados de las asociaciones con detalle de honorarios no devengados y el texto de las



demandas colectivas, aunque no estén notificadas. Esta nueva regulación de las asociaciones de consumidores vulnera gravemente la ley delegatoria, la autonomía de los órganos intermedios y la Constitución. El derecho a fiscalizar del Ministerio no puede extenderse a la toda la operatoria de una asociación, ni a cambiar sus sistemas de deliberación, ni violar el derecho a los datos personales de sus asociados -tampoco a conocer las estrategias legales de éstas antes de los juicios. Las asociaciones de consumidores deben litigar contra empresas poderosas que no entregan su información estratégica. El Ministerio debería reconocer esta inequidad y enmendar su regulación asfixiante. De no hacerlo debilitará deliberadamente el rol que el Congreso quiso que tuvieran en la nueva ley.

En la especie, el hecho concreto, preciso y específico mediante el cual el MINISTERIO DE ECONOMIA, FOMENTO Y TURISMO, conculca los derechos constitucionales de todos los consumidores de Chile, en especial, Las Asociaciones de Consumidores de Chile, es exigir documentos personales más allá de lo facultado por la Ley 19.496 y en especial, la Ley 21.081, que reformó el Derecho Humano, como es la protección de los Derechos de los Consumidores.

Conforme a esta norma jurídica administrativa abusa de sus facultades delegadas del Presidente de la Republica, hacia el Ministro de Economía, Fomento y Turismo, como es la Resolución exenta N° 102, del Ministerio citado.

Con el actuar de la recurrida, se vulnera la garantía establecida en el artículo 19 N°2 de la Constitución Política de la República, esto es, la igualdad ante la ley. En Chile no hay personas ni grupos privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias.

Pide se acoja el presente recurso, adoptando las providencias necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurarle a los recurrentes la debida protección en el ejercicio de sus legítimos derechos constitucionales, y en definitiva, ordenar que se derogue la vigencia de la Resolución exenta N°102, de fecha 31 de mayo de 2019, del Ministerio de



Economía, Fomento y Turismo, por afectar la igualdad ante la Ley de las personas jurídicas de las asociación de consumidores, y de los consumidores de Chile en general, con expresa condenación en costas.

**Segundo:** Que, comparece don LUCAS PALACIOS COVARRUBIAS, Ministro de Economía, Fomento y Turismo, y cumpliendo lo ordenado, informa al tenor del recurso.

En cuanto a los antecedentes, señala que con fecha 27 de mayo de 2019 se dictó la resolución ministerial exenta N°102, en virtud de la cual el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo estableció instrucciones generales para el funcionamiento de las asociaciones de consumidores, en cuanto éstas se encuentran sujetas a la fiscalización del referido Ministerio, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6 de la ley N°19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, en relación con el artículo 21 del decreto ley N°2.757, de 1979, sobre Asociaciones Gremiales, en adelante e indistintamente “el decreto ley”. Lo anterior, en cumplimiento del artículo 2 N°1 de la ley N°21.081, que introdujo modificaciones a la citada ley N°19.496, mediante la cual se incorporó un nuevo inciso 4° al artículo 16 del decreto ley, que señala lo siguiente: “Las organizaciones a que se refiere el párrafo 2° del Título II de la ley N° 19.496 estarán sometidas a las siguientes reglas sobre financiamiento, contabilidad y transparencia: 1) Deberán informar sus fuentes de financiamiento a través de los canales de difusión de que dispongan, incluyendo revistas o páginas web institucionales, cuando las tengan. El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, en el ejercicio de la función fiscalizadora señalada en el artículo 21 de esta ley, podrá realizar revisiones o auditorías sobre dichas fuentes de financiamiento. La información regulada en este numeral se extenderá a todos los montos percibidos en las causas colectivas en las que participen, incluyendo las costas procesales y personales percibidas, tanto aquellas que se determinen por sentencia judicial como aquellas que sean producto de transacciones, avenimientos o conciliaciones. La declaración de información falsa o incompleta constituirá un incumplimiento grave en los términos de la letra c) del número 2) del artículo 18 de la presente ley. 2) Deberán informar, a lo menos semestralmente, y de acuerdo a las instrucciones



generales que les imparta el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, sus balances y demás estados financieros, aplicando estándares de transparencia y presentación comunes, previamente definidos por el referido Ministerio.”. En este contexto y en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la actual legislación, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo dictó la resolución exenta N°102, norma administrativa que tuvo por objeto regular las nuevas obligaciones de remisión periódica de información a las que se encuentran sujetas las asociaciones de consumidores ante el órgano fiscalizador.

En cuanto a la normativa aplicable a las Asociaciones de Consumidores, indica que previo a analizar los planteamientos expuestos por la parte recurrente en el recurso de protección que por este acto se informa, es importante señalar que la ley N°19.496 sobre protección a los derechos de los consumidores reconoce expresamente a este tipo de entidades, regulando su funcionamiento en los artículos 5 al 11 ter) de dicho cuerpo legal. En este sentido, se definen a estas entidades en el artículo 5 del citado cuerpo legal como “la organización constituida por personas naturales o jurídicas, independientes de todo interés económico, comercial o político, cuyo objetivo sea proteger, informar y educar a los consumidores y asumir la representación y defensa de los derechos de sus afiliados y de los consumidores que así lo soliciten, todo ello con independencia de cualquier otro interés”.

Por su parte, el artículo 6 de la ley en comento, establece que, en lo no previsto por este cuerpo legal se aplicará de forma supletoria el decreto ley N°2.757, exclusivamente respecto de su constitución, disolución y lo dispuesto en los artículos 16, 21, 22 y 23.

Por otro lado, y en cuanto a la aplicación supletoria de las normas del decreto ley N°2.757 que expresamente dispone el artículo 6 antes citado, es importante destacar lo siguiente: En relación con el funcionamiento y control de los aspectos contables y financieros de estas entidades, el artículo 16 del decreto ley dispone que deberán llevarse al día los libros de contabilidad y actas de las entidades, al que tendrán acceso a ellos los



afiliados y el Ministerio, el que tendrá siempre la facultad inspectiva sobre estos.

Por su parte, el inciso cuarto señala que, “Las organizaciones a que se refiere el párrafo 2º del Título II de la ley N°19.496 estarán sometidas a las siguientes reglas sobre financiamiento, contabilidad y transparencia: 1) Deberán informar sus fuentes de financiamiento a través de los canales de difusión de que dispongan, incluyendo revistas o páginas web institucionales, cuando las tengan. El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, en el ejercicio de la función fiscalizadora señalada en el artículo 21 de esta ley, podrá realizar revisiones o auditorías sobre dichas fuentes de financiamiento. La información regulada en este numeral se extenderá a todos los montos percibidos en las causas colectivas en las que participen, incluyendo las costas procesales y personales percibidas, tanto aquellas que se determinen por sentencia judicial como aquellas que sean producto de transacciones, avenimientos o conciliaciones. La declaración de información falsa o incompleta constituirá un incumplimiento grave en los términos de la letra c) del número 2) del artículo 18 de la presente ley. 2) Deberán informar, a lo menos semestralmente, y de acuerdo a las instrucciones generales que les imparta el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, sus balances y demás estados financieros, aplicando estándares de transparencia y presentación comunes, previamente definidos por el referido Ministerio”.

A su turno, el artículo 21 del decreto ley, confiere al Ministerio la facultad fiscalizadora, en cuanto señala que “*las asociaciones gremiales estarán sujetas a la fiscalización del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, al que deberán proporcionarle los antecedentes que les solicite. Tratándose de las organizaciones a que se refiere el párrafo 2º del Título II de la ley N° 19.496 el Ministerio podrá, en todo caso, requerir la precisión y aclaración de las fuentes de financiamiento, sus balances y estados financieros*”.

Por último, el artículo 22 del mismo cuerpo legal, que dice relación a las sanciones a las que están expuestas los directores de las asociaciones gremiales y las asociaciones de consumidores, señalando que “*las infracciones a esta ley que no tengan señaladas una sanción especial se*



*penarán con multa a beneficio fiscal de medio ingresos mínimos anuales, que se duplicará en caso de reiteración dentro de un periodo no superior a 6 meses. (...) Los directores responderán personalmente del pago o reembolso de las multas por las infracciones en que incurrieran”.*

Los argumentos expuestos por la parte recurrente se basan principalmente en los siguientes puntos: i) Que el Ministerio se habría excedido de sus facultades al establecer ciertas disposiciones en las instrucciones generales para el funcionamiento de las asociaciones de consumidores; ii) Establecimiento de sanciones por vía reglamentaria, las que no estarían establecidas en la ley, lo que desincentiva la constitución y funcionamiento de estas entidades y que implicarían la responsabilidad “solidaria” de los directores; y iii) Exigencia de aprobación por parte de la asamblea de socios del inicio de una demanda colectiva.

Como se ha señalado previamente, la ley N°21.081, publicada el 13 de septiembre de 2018, modificó tanto la ley N°19.496 como el decreto ley N°2.757 antes mencionados, lo que produjo que, en cuanto a las asociaciones de consumidores, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo asumiera la responsabilidad de ejercer un control distinto respecto de su constitución y fiscalización, pues se les confería el carácter de asociaciones de interés público, al igual que a las organizaciones de la ley N°20.500, sobre Participación Ciudadana, ampliando su objeto social, permitiéndoles desarrollar actividades mercantiles, entre otras materias. Específicamente, la ley N°21.081 modificó los artículos 16 y 21 del decreto ley N°2.757, incorporando, en el primero de ellos, un nuevo inciso cuarto, previamente citado, que entre otras cosas, establece el deber de las asociaciones de consumidores de informar sus fuentes de financiamiento, respecto de las cuales se le otorga una función fiscalizadora al Ministerio, que podrá realizar revisiones o auditorías respecto de ellas; asimismo, se establece la obligación de informar los balances y estados financieros conforme a las instrucciones que imparta el Ministerio, habilitándolo, para requerir la precisión y aclaración de las fuentes de financiamiento, balances y estados financieros de las asociaciones de consumidores.



De esta manera, queda de manifiesto que el Ministerio no sólo cuenta con las facultades legales suficientes para establecer, a través de un acto administrativo, los estándares de transparencia y presentación comunes aplicables a la información que deben proporcionar las asociaciones de consumidores, sino que da cumplimiento a lo mandado por el artículo 16 del decreto ley, que requiere que dichos estándares sean establecidos previamente. Asimismo, las instrucciones impugnadas permiten a este Ministerio ejercer correctamente la labor de fiscalización que le encomienda la ley, en virtud de la cual puede realizar revisiones y auditorías respecto de la información proporcionada por las asociaciones.

Adicionalmente, las instrucciones generales impugnadas, lejos de concebirse como una forma de agobiar o de dificultar la actividad de las asociaciones gremiales, como ha señalado el recurrente, se han planteado como una forma de establecer, a priori, criterios claros y transparentes para todas las asociaciones, sin establecer diferencias arbitrarias entre ellas, lo que les permitirá cumplir de mejor manera con las nuevas obligaciones que les impone la ley.

En efecto, fue en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la actual legislación que el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo dictó la resolución exenta N°102, norma administrativa que tuvo por objeto regular las nuevas obligaciones de remisión periódica de información a las que se encuentran sujetas las asociaciones de consumidores ante el órgano fiscalizador, sin que esa circunstancia pueda ser catalogada como atentatoria del marco jurídico vigente o discriminatoria para esta clase de entidades, como se asevera en la presentación del recurrente.

Por otro lado, hace presente que, tal como se ha indicado, las instrucciones generales se plasmaron materialmente en una resolución ministerial exenta y no en un reglamento -como se señala en el recurso-, desconociéndose los motivos que llevaron al requirente para incluir reiteradamente dicho término en el texto analizado. En este sentido, de conformidad a lo dispuesto en la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, y lo establecido en la resolución exenta N°84, de 23 de enero de 2015, del Ministerio de



Economía, Fomento y Turismo, la que aprueba una Norma General de Participación Ciudadana al interior del referido Ministerio, se informa que, respecto de las instrucciones generales en análisis, no existe obligación legal en orden a someter previamente su contenido a una consulta pública en los términos descritos en las citadas normativas, razón por la que debe descartarse un eventual actuar improcedente sobre el particular.

En cuanto a las multas y sanciones establecidas en las instrucciones generales, a juicio del recurrente éstas habrían sido “impuestas por el propio Ministerio y no tienen un correlato en la Ley, por lo que [...] pueden incluso ser consideradas inconstitucionales al establecer sanciones vía delegación reglamentaria...”. Específicamente, el recurrente señala que las sanciones que ilegalmente habría establecido el Ministerio se encontrarían en el artículo 38, que se refiere a aplicación de multas y a la cancelación de la personalidad jurídica de la asociación por alguna de las causales establecidas en el artículo 18 del decreto ley; y en el artículo 49, que establecería ilegalmente la elevada cuantía de las multas y la responsabilidad “solidaria” de los directores respecto a su pago. En relación con las sanciones mencionadas en los artículos 38 y 49 de la resolución ministerial exenta N°102, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, éstos establecen multas por incumplimiento y la cancelación de la personalidad jurídica de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 del decreto ley.

Respecto a dichas sanciones, es menester señalar que las multas y cuantía establecidas en los artículos 38 y 49 señalados precedentemente, corresponden a las multas ya establecidas en el artículo 22 del decreto ley, la que son aplicables a las asociaciones de consumidores por disposición expresa del artículo 6 de la ley N°19.496.

Respecto a la responsabilidad de los directores en el pago de dichas multas, el mismo artículo 22 del decreto ley, establece que los directores responderán personalmente, y no “solidariamente” como ha señalado el recurrente, lo que ha sido reiterado en la resolución exenta N°102, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Por su parte, respecto a la cancelación de la personalidad jurídica por las causales del artículo 18 del decreto ley, el artículo 7 de la mencionada



ley N°19.496, establece expresamente que dichas causales serán aplicables a las asociaciones de consumidores, y el artículo 49 de la resolución exenta N°102, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo reproduce específicamente una causal que fue introducida por la ley N°21.081 al artículo 16 del decreto ley, consistente en declarar información falsa o incompleta en lo que respecta a sus fuentes de financiamiento, con énfasis en el tema de las costas procesales o personales percibidas en las causas colectivas en las que participen. Por otra parte, cabe hacer presente que el numeral 1 del artículo 16 del decreto ley, establece a las asociaciones de consumidores la obligación de informar las fuentes de financiamiento a través de diversos medios, y el numeral 2 del mismo artículo dispone como obligación de informar a lo menos semestralmente al Ministerio de Economía sus balances y demás estados financieros, y en el evento de no cumplir con las mencionadas obligaciones, se configuraría la causal de cancelación de personalidad jurídica, señalada en el artículo 18 letra c) del mencionado decreto ley, esto es, por incumplimiento grave de las disposiciones legales reglamentarios o estatutarias. Lo anterior, evidencia que lo señalado en las instrucciones objeto de análisis se limitan a recoger las sanciones contempladas en la legislación vigente, y en ningún caso crean nuevas sanciones para las asociaciones de consumidores.

Conforme a lo señalado, en ambos casos, las sanciones allí establecidas sólo reiteran lo señalado en los artículos 16, 18 y 22 del decreto ley N°2.757, normas aplicables a las asociaciones de consumidores por mandato expreso de los artículos 6 y 7 de la ley N°19.496, tanto en lo relativo a los montos mínimos y máximos en que se puede fijar una multa; en la responsabilidad personal de los directores en el pago de la misma en caso de verificarse una infracción; y en las causales de disolución incluida la cancelación de la personalidad resuelta por el Ministerio.

De lo expuesto, fluye con claridad que las multas y demás sanciones que se puedan cursar a los directores de una asociación de consumidores encuentran sustento en sendas disposiciones legales, limitándose las instrucciones generales a reiterar el contenido de las normas pertinentes del



decreto ley N°2.757, legislación aplicable a las asociaciones de consumidores desde mucho antes de la dictación de la resolución ministerial cuestionada.

En lo que respecta a la exigencia de aprobación por parte de la asamblea de socios del inicio de una demanda colectiva, efectivamente las instrucciones generales en su artículo 41 requieren del pronunciamiento favorable de la asamblea para interponer una acción judicial de esas características, lo que se contrapone con lo dispuesto en el artículo 51 letra b) de la ley N°19.496, norma que exige para lo anterior únicamente la aprobación del directorio de la respectiva asociación de consumidores.

Considerando lo expuesto, informa que, independientemente que exista un error como el que se ha comentado, el que será subsanado a través del acto administrativo pertinente, de acuerdo al principio de jerarquía de las normas prevalecerá lo dispuesto en el citado artículo 51 de la ley N°19.496, por sobre cualquier tipo de regulación de carácter administrativa que se le contraponga, razón por la cual el directorio de las asociaciones de consumidores sigue siendo el órgano interno encargado de determinar la procedencia del inicio de un procedimiento judicial colectivo.

En consecuencia, y sin perjuicio de lo señalado previamente, en ningún caso ha existido la intención por parte de este Ministerio de establecer regulaciones contrarias a la ley N°21.081 y menos aún que se traduzcan, según indica el recurrente, como “agobiantes para las asociaciones de consumidores, dificultándoles cumplir con su principal pero no único objetivo dado por la Ley 19.955 de 2004, cual es, defender de manera activa los derechos de los consumidores por medio de demandas colectivas”, puesto que, de acuerdo a lo indicado, se trata de un error involuntario que será enmendado conforme a lo señalado previamente, no obstante la prevalencia del artículo 51 citado en el párrafo anterior.

En cuanto a la carta citada del abogado don Agustín Barroilhet que, según indica el recurrente, ha sido publicada en el Diario La Tercera con fecha 23 de junio de 2019, mediante la cual afirma que el Ministerio está extralimitándose en sus potestades “pidiendo a las asociaciones no solo estados financieros, libros contables y documentos requeridos para fiscalizar, quiere que le entreguen, además, listas de socios, y estados de cuotas, así



como decisiones del directorio, incluidas las referidas acciones colectivas ...”, es importante destacar que el artículo 39 y siguientes de las instrucciones generales, los que se encuentran inmersos en su capítulo III denominado “Periodicidad en que las asociaciones de consumidores deberán informar la cuantía y el estado de tramitación de demandas individuales y colectivas”, cumplen la función de determinar los hechos jurídicos, plazos y forma en que debe informarse al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo lo relacionado con la tramitación de demandas, siempre con la finalidad de “verificar el monto de las costas procesales y personales que benefician a dichas entidades”, tal como lo indica expresamente la parte final del primer inciso del citado artículo 39.

En este contexto, resulta relevante reiterar que las modificaciones normativas introducidas por la ley N°21.081 sobre esta materia, apuntan a una mayor transparencia y regulación de las asociaciones de consumidores, otorgando al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo nuevas facultades de fiscalización, confiriéndole la posibilidad de dictar normas de general aplicación, situación que en ningún caso se puede considerar que “vulnera gravemente la ley delegatoria, la autonomía de los órganos intermedios y la Constitución”.

Sin perjuicio de lo expuesto en el informe que por este acto se evacúa, es importante hacer presente que, a la fecha de la emisión del presente documento, la Unidad de Asociaciones Gremiales y de Consumidores, dependiente de este Ministerio, se encuentra llevando a cabo una nueva revisión de las instrucciones generales materia de este recurso, análisis impulsado en el contexto de un proceso de mejora continua de la normativa que regula a las distintas entidades fiscalizadas, a fin de simplificar y perfeccionar las normas contenidas en la resolución administrativa exenta N°102, de 27 de mayo de 2019. Lo anterior, se traducirá en la dictación de nuevas normas al efecto.

Finalmente, informa que la nueva normativa considerará la corrección del error involuntario indicado con anterioridad en este documento, en cuanto únicamente se requiere acuerdo de directorio para la interposición de una demanda colectiva según lo dispuesto en el artículo 51 letra b) de la



ley N°19.496, no siendo necesaria la aprobación de asamblea para tales efectos.

En conclusión, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la actual legislación, ha dictado instrucciones generales para el funcionamiento de las asociaciones de consumidores, estableciendo estándares de transparencia y presentación comunes, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 N°1 de la ley N°21.081 sobre modificaciones a la ley N°19.496 que dice relación a la protección a los derechos de los consumidores, teniendo como objeto principal regular las nuevas obligaciones de remisión periódica de información a las que se encuentran sujetas las asociaciones de consumidores ante este órgano fiscalizador. En tal sentido, este Ministerio estima que las alegaciones planteadas por el recurrente no afectan a la garantía constitucional de igualdad ante la ley señalada en el recurso, contenida en el numeral 2 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, debido a que, según se ha indicado, las instrucciones generales han sido dictadas dentro del marco las facultades conferidas por ley a este Ministerio respecto de las asociaciones de consumidores, en pos de una mayor transparencia y adecuada regulación para estas entidades, todo en conformidad a lo dispuesto en la ley N°21.081 mencionada.

**Tercero:** Que, como reiteradamente se ha venido sosteniendo, el Recurso de Protección de garantías constitucionales, establecido en el artículo 20 de la Constitución Política, constituye jurídicamente una acción de naturaleza cautelar, destinada a amparar el libre ejercicio de las garantías y derechos preexistentes que en esa misma disposición se enumeran, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o moleste ese ejercicio, resultando, entonces, requisito indispensable de la acción, un acto u omisión ilegal -esto es, contrario a la ley, según el concepto contenido en el artículo 1° del Código Civil- o arbitrario -producto del mero capricho de quién incurre en él- y que provoque algunas de las situaciones o efectos que se han indicado, afectando a una o más de las garantías protegidas.



**Cuarto:** Que, por el recurso de protección interpuesto por el actor, se solicita que se derogue la vigencia de la resolución ministerial exenta N°102, de 27 de mayo de 2019, en virtud de la cual el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo estableció instrucciones generales para el funcionamiento de las asociaciones de consumidores, por estimar que vulnera la garantía constitucional de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 19 numeral 2 de la Constitución Política de la República, tanto de las propias entidades como de los consumidores de Chile en general.

**Quinto:** Que, el cuestionamiento específico que realiza la recurrente, dice relación con lo establecido en los artículos 38, 41 y 49 de las instrucciones generales cuestionadas, que se traducen en definitiva en haberse excedido la autoridad denunciada, de las facultades que le otorga la ley, imponiendo cargas excesivas, que importarían en los hechos, una vulneración a la garantía de igualdad ante la ley.

**Sexto:** Que, la recurrida, reconoce expresamente la existencia de un error en lo que respecta a la exigencia de aprobación por parte de la asamblea de socios del inicio de una demanda colectiva, puesto que las instrucciones generales en su artículo 41 requieren del pronunciamiento favorable de la asamblea para interponer una acción judicial de esas características, lo que se contrapone con lo dispuesto en el artículo 51 letra b) de la ley N°19.496, norma que exige para lo anterior únicamente la aprobación del directorio de la respectiva asociación de consumidores.

Hace presente que, actualmente, la Unidad de Asociaciones Gremiales y de Consumidores, dependiente de ese Ministerio, se encuentra llevando a cabo una nueva revisión de las instrucciones generales materia de este recurso, análisis impulsado en el contexto de un proceso de mejora continua de la normativa que regula a las distintas entidades fiscalizadas, a fin de simplificar y perfeccionar las normas contenidas en la resolución administrativa exenta N°102, de 27 de mayo de 2019. Lo anterior, se traducirá en la dictación de nuevas normas al efecto.

**Séptimo:** Que, reconocida la existencia de una extralimitación en las facultades al establecer requisitos o exigencias que se apartan de la legalidad vigente, y no obstante las excusas señaladas por la recurrida, en dicho



extremo el recurso de protección deducido en su contra habrá de ser acogido, como se dirá en lo resolutivo.

**Octavo:** Que, en relación a los demás cuestionamientos, efectuados por la recurrente, es necesario tener presente que con fecha 27 de mayo de 2019 se dictó la resolución ministerial exenta N°102, en virtud de la cual el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo estableció instrucciones generales para el funcionamiento de las asociaciones de consumidores, en cuanto éstas se encuentran sujetas a la fiscalización del referido Ministerio, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6 de la ley N°19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, en relación con el artículo 21 del decreto ley N°2.757, de 1979, sobre Asociaciones Gremiales.

Ello, en cumplimiento del artículo 2 N°1 de la ley N°21.081, que introdujo modificaciones a la ley N°19.496, mediante la cual se incorporó un nuevo inciso 4° al artículo 16 del decreto ley, que es del siguiente tenor: *“Las organizaciones a que se refiere el párrafo 2° del Título II de la ley N° 19.496 estarán sometidas a las siguientes reglas sobre financiamiento, contabilidad y transparencia: 1) Deberán informar sus fuentes de financiamiento a través de los canales de difusión de que dispongan, incluyendo revistas o páginas web institucionales, cuando las tengan. El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, en el ejercicio de la función fiscalizadora señalada en el artículo 21 de esta ley, podrá realizar revisiones o auditorías sobre dichas fuentes de financiamiento. La información regulada en este numeral se extenderá a todos los montos percibidos en las causas colectivas en las que participen, incluyendo las costas procesales y personales percibidas, tanto aquellas que se determinen por sentencia judicial como aquellas que sean producto de transacciones, avenimientos o conciliaciones. La declaración de información falsa o incompleta constituirá un incumplimiento grave en los términos de la letra c) del número 2) del artículo 18 de la presente ley. 2) Deberán informar, a lo menos semestralmente, y de acuerdo a las instrucciones generales que les imparta el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, sus balances y demás estados financieros, aplicando estándares de transparencia y presentación comunes, previamente definidos por el referido Ministerio.”.*



**Noveno:** Que, de acuerdo al mérito de los antecedentes y normativa citada, aparece que el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo dictó la resolución exenta N°102, norma administrativa que tuvo por objeto regular las nuevas obligaciones de remisión periódica de información a las que se encuentran sujetas las asociaciones de consumidores ante el órgano fiscalizador.

Ya se dijo, que una de aquellas obligaciones, la contenida en el artículo 41, fue establecida fuera del marco legal aplicable.

No obstante ello, los demás cuestionamientos que se efectúan, resultan estar acorde con los nuevos requerimientos efectuados a las organizaciones de consumidores, por la ley 21.081, por lo que a su respecto, el recurso en estudio habrá de ser desestimado.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema sobre tramitación y fallo del recurso de protección, **se acoge**, sin costas, el intentado por el abogado don PATRICIO ARIEL CORNEJO GONZÁLEZ, en favor de las personas jurídicas y naturales que indica, en contra del MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO, **sólo en cuanto** se deja sin efecto de la Resolución Exenta N°102, de 27 de mayo de 2019, la parte que impone la exigencia consignada en el artículo 41.

**Regístrese, comuníquese y archívese en su oportunidad.**

Redactó la Ministra señora María Soledad Melo Labra.

**Protección Rol N° 52279-2019.**





WTFQHKXSXX

Pronunciado por la Segunda Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Omar Antonio Astudillo C., Maria Soledad Melo L., Maritza Elena Villadangos F. Santiago, cuatro de noviembre de dos mil veinte.

En Santiago, a cuatro de noviembre de dos mil veinte, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.  
A contar del 06 de septiembre de 2020, la hora visualizada corresponde al horario de verano establecido en Chile Continental. Para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar 2 horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>