

C.A. de Santiago

Santiago, veintiséis de septiembre de dos mil veinticinco.

VISTOS Y TENIENDO PRESENTE:

1º) Que los abogados Carla Pía Bordoli Calcutta y Cristián Doren Quiroz, en representación de la Asociación Gremial de la Industria del *Retail* Financiero A.G. (en adelante “el RF”), todos domiciliados en Augusto Leguía Sur N° 160, oficina 71, comuna de Las Condes, recurren de amparo económico, conforme a la Ley 18.971, en contra de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (en adelante “Subtel”), representado por el subsecretario, señor Claudio Marcelo Araya San Martín, ambos domiciliados en calle Amunátegui N° 139, piso 1, comuna de Santiago. Fundan su acción en los siguientes antecedentes:

1.- Se dirige el RF en contra de la Resolución Exenta N° 286 de la recurrida, publicada en el Diario Oficial el 13 de febrero de 2025, cuyo alcance se precisó mediante Oficio N° 11.269/2025, en el sentido de aplicarse, además, a las llamadas telefónicas de cobranza extrajudicial. Refieren que valoran el objetivo de la autoridad en orden a regular la publicidad masiva y combatir el fenómeno conocido como *spam*, pero agregan que es imprescindible dejar establecido que las gestiones de cobranza extrajudicial telefónica difieren sustancialmente de cualquier actividad publicitaria o *spam*, pues no buscan promover bienes o servicios ni captar nuevos clientes, sino que constituyen comunicaciones individualizadas y directas con un deudor determinado, destinadas exclusivamente a interpelarlo para obtener el pago de una obligación.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: KXBDMPXXL

2.- La autoridad dispuso que las comunicaciones automatizadas o masivas son servicios complementarios al servicio público telefónico y les asignó un bloque de numeración específico: 600 y 809. El RF pidió a Subtel que aclarara que la nueva regulación no se aplicaba a la cobranza extrajudicial telefónica, ya que este tipo de gestión no corresponde a las llamadas telefónicas que se pretende regular. La Subtel, empero, decidió incluir esta actividad dentro del alcance de la Resolución Exenta N° 286 de 2025, lo que es ilegal e inconstitucional.

3.- En efecto, agregan, mediante un oficio interpretativo y una resolución exenta, ambos de rango infralegal, se busca regular una actividad económica que no está prohibida por la ley ni contraviene el orden público ni la seguridad nacional, vulnerándose así lo dispuesto en el N° 21° del artículo 19 de la Constitución Política de la República. Refieren, asimismo, que la cobranza extrajudicial es una actividad que ya está regulada en el artículo 37 de la Ley 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores y en la Ley 21.230 sobre cobranza extrajudicial, prescribiendo esta última que corresponderá a un reglamento determinar la forma, condiciones y requisitos que deberán cumplir las empresas que concedan crédito al consumidor en la cobranza extrajudicial telefónica de sus acreencias.

4.- Subtel ha actuado contraviniendo sus propios actos, lo que importa una infracción al principio de la confianza legítima, por cuanto el señor subsecretario manifestó en el Senado, en la sesión de 14 de mayo de 2025 de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones que la resolución anotada no se aplicaba a la cobranza extrajudicial del ambiente financiero.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: KXBDMPXXL

5.- La decisión de Subtel de extender la Resolución 286 a la cobranza extrajudicial telefónica infringe gravemente el derecho de las empresas del *retail* financiero y del “ecosistema financiero” a desarrollar su actividad económica, pues generará efectos indeseados, a saber: a) hay en Chile más de diez millones de tarjetas de crédito del *retail* financiero; b) estas operaciones corresponden, en su mayoría, a préstamos de baja cuantía y orientados al consumo familiar, los que se hacen a sola firma del solicitante y no cuentan con garantías ni con preferencias, por lo que no son objeto de cobranza judicial; c) en consecuencia, la cobranza extrajudicial telefónica es esencial para la viabilidad de la actividad, pues es la vía más eficiente para obtener el pago de esos créditos; d) estas llamadas pueden alcanzar un nivel de efectividad del 40% de compromisos de pagos por parte de clientes morosos, en circunstancias que la mensajería vía correo electrónico, SMS o WhatsApp sólo llega al 5 o 10%; e) al poner un prefijo a las llamadas de cobranza, los clientes se inclinarán por no contestar, lo que hará aumentar la morosidad y la industria del *retail* será más riesgosa, lo que podría traducirse en una disminución del acceso al crédito formal para las personas.

6.- La acción de amparo económico, por tanto, tiene por objeto que se instruya a la Subtel para que enmiende la aludida Resolución 286 y excluya a la cobranza extrajudicial telefónica de su aplicación.

7.- Se refieren luego al alcance de la Ley 18.971 que, en su concepto, abarcaría a ambos incisos del N° 21° del artículo 19 de la Constitución Política de la República y que su acción estaría deducida dentro de plazo.

Se explayan luego ahondando en los conceptos ya esbozados y terminan solicitando que se acoja el recurso de amparo económico



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: KXBDMPPXL

presentado y que se instruya a la Subtel para que corrija la resolución tantas veces mencionada y excluya a las empresas de *retail* financiero de su aplicación.

2º) Que informó la Subtel de la siguiente manera:

1.- No hay una afectación de garantías constitucionales ya que no se impide la realización de comunicaciones de cobranza. En efecto, señala, nada impide que el RF siga realizando llamadas telefónicas, pero, debido a la relación contractual previa con el cliente, esas llamadas deben utilizar el prefijo 600, esto es, el que la normativa asigna para la realización de las comunicaciones que se consideran “solicitadas”, como las que se hacen de un centro médico, de un banco o de una compañía de seguros.

2.- La Subtel está legalmente facultada para regular los servicios complementarios, en lo concerniente a su clasificación y a la numeración que deben utilizar las redes públicas de telecomunicaciones y cita, al efecto, la Ley 18.168 y el DL 1762, además del DS 747 de 1999. Dentro de los elementos contemplados en el marco reglamentario señalado, se encuentra específicamente la numeración y su reconocimiento por el artículo 24 de la Ley 18.168 y su tratamiento reglamentario obedece a la necesidad imperiosa de ordenar su uso, fundamentalmente en cuanto recurso escaso, pero también en cuanto a los atributos de que goza la numeración como parte esencial de la operación del servicio correspondiente. Uno de dichos atributos es la inteligibilidad, que permite al usuario, en cuanto destinatario de la llamada, conocer la naturaleza de la comunicación.

3.- Las comunicaciones de cobranza, cuando son ejecutadas masiva o automatizadamente a través de las redes públicas de telecomunicaciones, corresponden a servicios complementarios. Cita



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: KXBDMPXXL

los incisos sexto y séptimo del artículo 8° de la Ley 18.168 y el artículo 22 del Reglamento de Servicios de Telecomunicaciones.

4.- La numeración con prefijo 600, correspondiente a comunicaciones masivas o automatizadas de información o con fines publicitarios “solicitadas”, es la que deben utilizar las comunicaciones de cobranza. Cita el Oficio Circular N° 575 de 18 de julio de 2025, que precisó el sentido y alcance de las referidas comunicaciones masivas “solicitadas”, sin que la definición esté en contradicción con la naturaleza de las comunicaciones conducentes a perseguir el pago de obligaciones económicas, ya que la norma exige precisamente la concurrencia de un vínculo previo entre las partes, fundado este en una relación previa contractual o, incluso, precontractual.

5.- Tratándose de comunicaciones a través de las redes públicas de telecomunicaciones, se aplica la normativa sectorial de telecomunicaciones y no sólo la normativa de protección de los derechos de los consumidores.

Pide el rechazo de la acción de amparo económico.

3°) Que deben citarse las normas que tienen que ver con el denominado “recurso de amparo económico”:

a) El N° 21° del artículo 19 de la Constitución Política de la República señala: “La Constitución asegura a todas las personas: N° 21° El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen”.

“El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: KXBDMPXXL

perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado”.

b) El artículo único de la ley 18.971 refiere lo siguiente: “Cualquier persona podrá denunciar las infracciones al artículo 19, número 21, de la Constitución Política de la República de Chile”.

“El actor no necesitará tener interés actual en los hechos denunciados”.

“La acción podrá intentarse dentro de seis meses contados desde que se hubiere producido la infracción, sin más formalidad ni procedimiento que el establecido para el recurso de amparo, ante la Corte de Apelaciones respectiva, la que conocerá de ella en primera instancia. Deducida la acción, el tribunal deberá investigar la infracción denunciada y dar curso progresivo a los autos hasta el fallo respectivo”.

“Contra la sentencia definitiva, procederá el recurso de apelación, que deberá interponerse en el plazo de cinco días, para ante la Corte Suprema y que, en caso de no serlo, deberá ser consultada. Este Tribunal conocerá del negocio en una de sus Salas”.

“Si la sentencia estableciere fundadamente que la denuncia carece de toda base, el actor será responsable de los perjuicios que hubiere causado”.

4°) Que este tribunal de alzada entiende que el recurso de amparo económico sólo es procedente por vulneración a la norma contenida en el inciso segundo del N° 21° del artículo 19 de la Constitución, esto es, aquella que permite al Estado desarrollar o participar en actividades empresariales únicamente si lo autoriza una ley de quórum calificado, de modo que si se alega una vulneración al inciso primero de la citada norma, como sucede en la especie, la vía



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: KXBDMPPXXL

idónea es el recurso de protección que contempla el artículo 20 de la Ley Fundamental.

5°) Que, en efecto, el objetivo de la Ley 18.971 fue proteger el orden público económico de cualquier actividad del Estado tendiente a inmiscuirse en la actividad empresarial sin una ley de quórum calificado que lo permita. Esta normativa tiene su fuente en un proyecto remitido por el Ejecutivo a la Junta de Gobierno, que a la sazón detentaba el Poder Legislativo, proyecto titulado “Regula la actividad y participación productiva del Estado y sus organismos”. Tal proyecto contemplaba “un recurso jurisdiccional para hacer efectiva la garantía constitucional de la libertad económica” frente al Estado empresario cuando este, “transgrediendo un principio de la esencia del Orden Público Económico, como lo es el de la subsidiariedad, interviene en el campo económico no acatando las limitaciones contempladas en el antes citado artículo 19 21 inciso 2° de la Carta Fundamental, ya sea por desarrollar esa actividad sin autorización de una ley de quórum calificado o sin sujetarse a la legislación común aplicable a los particulares”.

6°) Que, por lo anterior, carece de sentido entender que el derecho a desarrollar cualquier actividad económica lícita esté protegido por la acción del artículo 20 de la Carta Fundamental y, además, por el arbitrio de la citada Ley 18.971, que otorga acción popular para su interposición, un plazo de seis meses para deducirlo y obliga a consultar las sentencias de primera instancia, cuando no se apelaren.

7°) Que, en consecuencia, si como sucede en la especie, la norma constitucional que se dice conculcada es la del inciso primero del N° 21° del artículo 19 de la Constitución Política de la República,



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: KXBDMPXXL

los recurrentes han podido y debido deducir la acción de protección que contempla el artículo 20 del mismo texto.

8°) Que lo anterior es suficiente para desestimar la acción deducida en estos antecedentes.

Y visto, además, lo dispuesto en el artículo único de la ley 18.971, **se rechaza**, sin costas, el recurso de amparo económico deducido en autos.

Se previene que el ministro suplente señor Córdova, concurre al rechazo, pero teniendo únicamente presente lo que sigue:

I.- Que sin perjuicio de la historia fidedigna del establecimiento de la Ley 18.971 y de las circunstancias que rodearon su dictación, lo cierto es que en su artículo único se señala que la acción que contempla lo es para proteger el derecho garantizado en el N° 21° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, sin distinguir entre los incisos primero y segundo de esta disposición, de manera que no es procedente que la judicatura sí haga tal distinción.

II.- Que, sin perjuicio de lo anterior, entiende quien previene que no existe, por parte de la Subtel, la vulneración al N° 21° del artículo 19 del texto constitucional que denuncia el RF. Por de pronto, no se le ha impedido la realización de llamadas de cobranza extrajudicial, las que son, por cierto, lícitas. Puede el RF continuar haciendo las llamadas a los deudores morosos tal como lo han venido haciendo hasta ahora. El que la Subtel haya ordenado que tales llamadas tengan un prefijo 600 obedece a que, tal como lo ha reconocido la parte recurrente, existe un vínculo contractual previo entre quien hace la llamada y quien la recibe, razón por la cual se le aplica la Resolución Exenta 286 de 2025 y tales llamadas deben



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: KXBDMPXXL

tener el prefijo 600, esto es, el asignado por la aludida resolución a las comunicaciones “solicitadas”.

III.- Que tiene facultades la Subtel para haber obrado en la forma que le reprocha el RF. El inciso primero del artículo 7° del DL 1762 refiere que “El Subsecretario de Telecomunicaciones es la autoridad competente para conocer y resolver acerca de las materias de carácter técnico relativas a las telecomunicaciones”.

Por su parte, la letra g) del artículo 6° del mismo texto refiere que “El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones tendrá las siguientes funciones y atribuciones en materia de telecomunicaciones, las que ejercerá a través de la correspondiente Subsecretaría: g) Dictar las normas técnicas sobre telecomunicaciones y controlar su cumplimiento”.

Además, los incisos primero y segundo del artículo 6° de la Ley 18.168 señalan: “Corresponderá al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a través de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, la aplicación y control de la presente ley y sus reglamentos”.

“Le competará además, exclusivamente, la interpretación técnica de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen las telecomunicaciones”.

Y, muy importante, tal como lo señala la Subtel en su informe, existe un marco normativo técnico reconocido en el artículo 24° de la Ley 18.168: “Los servicios de telecomunicaciones, según corresponda a su naturaleza, deberán someterse al marco normativo técnico, constituido por los siguientes planes: a) **Planes fundamentales de numeración**, encaminamiento, transmisión, señalización, tarificación y sincronismo. b) Planes de gestión y



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: KXBDMPPXXL

mantención de redes. c) Planes de operación y funcionamiento de los servicios públicos de telecomunicaciones. d) Plan de uso del espectro radioeléctrico. e) Plan de radiodifusión sonora y televisiva”.

“Estos planes deberán ser aprobados y modificados por decreto supremo y no podrán impedir el funcionamiento de los servicios autorizados a la fecha de entrada en vigencia del respectivo decreto, los cuales, en todo caso, deberán adecuarse a sus normas, conforme a las instrucciones que dicte la Subsecretaría de Telecomunicaciones al respecto y en el plazo que fije para tal efecto, el que no podrá ser inferior a 6 meses”.

En cuanto a la numeración, el DS 747 de 1999 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones aprobó el Plan Técnico Fundamental de Numeración Telefónica, regulando su artículo 3° que “Se rigen por las disposiciones del presente plan las concesionarias de servicio público telefónico, los portadores, otras concesionarias de servicios públicos que requieran de numeración para su funcionamiento y los suministradores de servicios complementarios”.

IV.- Que el ministro suplente que previene comparte la apreciación de la Subtel en cuanto a que las comunicaciones de cobranza, ejecutadas masivamente y en forma automática a través de redes públicas de telecomunicaciones, corresponden a servicios complementarios. Dicen, al efecto, los incisos sexto y séptimo del artículo 8° de la Ley 18.168: “Las concesionarias de servicio público de telecomunicaciones o terceros podrán dar prestaciones complementarias por medio de las redes públicas. Estas prestaciones consisten en servicios adicionales que se proporcionan mediante la conexión de equipos a dichas redes, los cuales deberán cumplir con la normativa técnica que establezca la Subsecretaría y no deberán



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: KXBDMPPXXL

alterar las características técnicas esenciales de las redes, ni el uso que tecnológicamente permitan, ni las modalidades del servicio básico que se preste con ellas. El cumplimiento de la norma técnica y el funcionamiento de los equipos, serán de la exclusiva responsabilidad de las prestatarias de estos servicios complementarios”.

“La prestación o comercialización de estos servicios adicionales no estará condicionada a anuencia previa alguna ni contractual de las concesionarias de servicios públicos de telecomunicaciones ni a exigencia o autorización de organismos o servicios públicos, salvo lo establecido en el inciso anterior respecto de los equipos. De igual manera, las concesionarias a que se refiere este inciso no podrán ejecutar acto alguno que implique discriminación o alteración a una sana y debida competencia entre todos aquellos que proporcionen estas prestaciones complementarias”.

Y el artículo 18° del Reglamento de Servicios de Telecomunicaciones, aprobado por DS 18 de 2014 del mencionado Ministerio, establece en su inciso primero que “Los servicios complementarios serán clasificados por la Subsecretaría de Telecomunicaciones en base a sus características, y de ser el caso, sólo podrán utilizar la numeración específica que se les asigne para tal efecto”.

V.- Que la regulación de la cobranza extrajudicial por la Ley 19.496, protectora de los consumidores, es sin perjuicio de la normativa sectorial propia de las telecomunicaciones que faculta a la Subtel a obrar en la forma que se conoce en estos antecedentes.

VI.- Que, en consecuencia, la decisión de la Subtel, que el RF le reprocha, es una que está amparada por la normativa legal y



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: KXBDMPPXXL

reglamentaria que regula la materia y, por lo mismo, no se advierte ninguna conculcación a la garantía del N° 21° del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Regístrese y consúltese si no se apelare.

Redacción del ministro señor Mera y de la prevención, su autor.

N°Amparo-3207-2025.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: KXBDMPXXL

Pronunciado por la Sexta Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministro Juan Cristobal Mera M., Ministro Suplente Sergio Guillermo Cordova A. y Abogado Integrante Cristian Parada B. Santiago, veintiseis de septiembre de dos mil veinticinco.

En Santiago, a veintiseis de septiembre de dos mil veinticinco, 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>

Código: KXBDMPXXL