

Santiago, veintisiete de septiembre del año dos mil veinticuatro.

VISTOS Y TENIENDO PRESENTE:

PRIMERO: Que, se ha deducido reclamo de ilegalidad por Transbank S.A., representada por don Vicente Tredinick Rogers, en contra de la Resolución Exenta N°5.304, dictada el 11 de junio de 2024, por la Comisión para el Mercado Financiero, en adelante CMF, que rechazó el recurso de reposición con recurso jerárquico en subsidio previamente interpuesto en contra del Oficio Ordinario N°59.888, de 10 de mayo del mismo año, emitido por el Director General de Supervisión Prudencial por orden del Consejo de la Comisión para el Mercado Financiero, que mantuvo indebidamente la orden de cesar de inmediato la prestación del servicio denominado "adelantamiento de cuotas".

Expone que Transbank S.A., en su calidad de sociedad de apoyo al giro bancario y operadora de tarjetas de pago, ofrece, hace aproximadamente cuatro años, un servicio denominado "adelantamiento de cuotas", consistente en renunciar al plazo en que el establecimiento de comercio afiliado habría de recibir los pagos por ventas efectuadas por los clientes en cuotas con tarjetas de crédito, recibiendo a cambio, la totalidad del precio de la venta, en una sola cuota, debiendo pagar a Transbank una comisión por dicho adelantamiento.

En tal contexto, explica que el servicio de adelantamiento de cuotas constituye una actividad necesaria para desarrollar su giro exclusivo como operador de tarjetas, toda vez que fomenta la contratación por los comercios del producto denominado "cuotas comercio", mediante el cual, los tarjetahabientes pueden pagar sus compras en cuotas sin interés, beneficiando especialmente a las PYMES que, de otro modo, no podrían recibir ventas en cuotas.

Agrega que se trata de un servicio muy relevante, del cual Transbank ha informado por años a la Comisión para el Mercado Financiero, a través de memorias, actas de directorio y procesos de auditoría, sin haber recibido objeciones de parte de dicho Organismo.

Como cuestiones de hecho, refiere que mediante Oficio Ordinario N°59.888 de 10 de mayo de 2024, la Comisión para el Mercado Financiero ordenó a Transbank, cesar de manera inmediata la prestación del servicio de adelantamiento de cuotas, por considerar que excede el objeto autorizado a



desarrollar en su calidad de sociedad de apoyo al giro bancario operadora de tarjetas de pago. Frente a ello, Transbank interpuso recurso de reposición con recurso jerárquico en subsidio, argumentando que el adelantamiento de cuotas, es una actividad necesaria para el pleno desarrollo de su giro exclusivo. Sin embargo, mediante Resolución Exenta N°5.304 de 11 de junio de 2024, la Comisión rechazó dicho recurso, manteniendo la orden de cesar dicha actividad.

Como consecuencia de lo anterior, se verá obligada a dejar de abonar importantes montos a establecimientos comerciales afiliados, principalmente PYMES, con los que tiene contratos suscritos que contemplan el adelantamiento de los pagos por ventas en cuotas.

En cuanto al derecho, argumenta que la Resolución recurrida infringe en primer lugar la Circular N°1 para Empresas Operadoras de Tarjetas de Pago, en relación con el Capítulo III.J.2. del Compendio de Normas Financieras del Banco Central de Chile. Ello por cuanto el adelantamiento de cuotas constituye una actividad necesaria para desarrollar el giro exclusivo de una sociedad operadora de tarjetas, al promover y fomentar la utilización de tarjetas de pago por parte de los tarjetahabientes, especialmente bajo la modalidad de cuotas comercio. En este sentido, indica que la propia Circular N°1 reconoce que las actividades necesarias para el desarrollo del giro operador no son taxativas, siendo el adelantamiento de cuotas una actividad inherente a las cuotas comercio cuya prestación ha sido incluso reconocida por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

Agrega, además, que la resolución recurrida infringe los artículos 11 y 41 de la Ley N°19.880, por falta de motivación del acto, al no expresar fundamentos suficientes que permitan a la reclamante su adecuada inteligencia, e infringir los principios de razonabilidad y proporcionalidad que deben orientar el actuar de la administración.

Por último, solicita que se deje sin efecto la resolución impugnada en todas sus partes.

SEGUNDO: Que, doña Daniela Domínguez Domínguez, abogada, Procurador Fiscal Subrogante de Santiago, del Consejo de Defensa del Estado, actuando en representación de la Comisión para el Mercado Financiero, evacuó el traslado conferido para informar al tenor del reclamo de ilegalidad deducido por Transbank S.A. en contra de la Resolución Exenta



N°5.304, de 11 de junio de 2024, solicitando en definitiva su total rechazo, con costas.

Señala que en noviembre de 2023 la Comisión para el Mercado Financiero recibió una presentación de la Asociación Gremial de la Industria del Retail Financiero A.G. dando cuenta de ciertas situaciones relacionadas con el "adelantamiento de cuotas", servicio prestado por Transbank S.A. mediante el cual se efectúa un pago anticipado a los comercios afiliados de las transacciones efectuadas con tarjetas de pago en la modalidad "cuotas comercio".

Agrega que, con ocasión de ello, mediante Oficio Ordinario N°15.410 de 31 de enero de 2024, la Comisión requirió a Transbank informar sobre la referida presentación, lo que fue cumplido por ésta con fecha 14 de febrero de 2024, indicando que el adelantamiento de cuotas constituye un complemento natural de la modalidad cuotas comercio, que permite ampliar la cobertura de dicho servicio en beneficio del sistema de pagos en su conjunto.

Posteriormente, el 10 de mayo de 2024, mediante Oficio Ordinario N°59.888, la CMF comunicó a Transbank que el servicio de adelantamiento de cuotas excedería el objeto autorizado a desarrollar en su calidad de sociedad de apoyo al giro bancario operadora de tarjetas de pago, instruyendo el cese inmediato de su prestación. Frente a ello, el 20 de mayo de 2024 Transbank dedujo recurso de reposición y jerárquico en subsidio en contra del referido oficio, solicitando la suspensión de sus efectos mientras se resolvían los recursos, petición que fue rechazada mediante Oficio Ordinario N°66.627 de 28 de mayo de 2024. A su vez, en contra de este último oficio, Transbank también presentó reposición.

Finalmente, ambos recursos de reposición fueron rechazados mediante la Resolución Exenta N°5.304 de 11 de junio de 2024, que constituye el acto impugnado en autos.

En cuanto al derecho, arguye, en primer término que, Transbank S.A., en su calidad de sociedad de apoyo al giro bancario, se rige por un marco normativo excepcional y de interpretación restrictiva, que no permite concluir que cualquier actividad que la entidad estime conexas a su giro adquiere el carácter de necesaria, debiendo en caso de duda consultar previamente al regulador. Agrega que el Banco Central de Chile exige un acto administrativo



expreso de la Comisión para autorizar actividades complementarias, lo que pugna con la existencia de actividades autorizadas tácitamente como pretende la reclamante.

En segundo lugar, en cuanto al argumento de que el adelantamiento de cuotas tendría una vinculación natural y obvia con las cuotas comercio por ser parte inherente y necesaria del giro de operador, el informe expresa que la Comisión, en ejercicio de su facultad legal de interpretar administrativamente la normativa aplicable, determinó que el adelantamiento de cuotas no tiene el carácter de actividad necesaria, por tratarse de un negocio conexo pero no íntimamente relacionado al giro autorizado.

Añade que la instrucción del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de habilitar la funcionalidad DE cuotas comercio no puede entenderse como una autorización para obtener rédito del desarrollo de operaciones conexas como el adelantamiento de cuotas. Asimismo, argumenta que la normativa del Banco Central establece para las cuotas comercio un plazo de pago de 15 días desde que se hace exigible cada cuota, sin referirse al adelantamiento, lo que no puede entenderse como una autorización para desarrollar dicha actividad.

En tercer término, en lo relativo a la supuesta infracción al deber de motivación y a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, arguye que la Resolución recurrida, sí entregó fundamentos suficientes en varios de sus acápite. Argumenta que no existe falta de razonabilidad ni proporcionalidad en instruir el cese inmediato de una actividad fuera del objeto autorizado, por cuanto ello corresponde al ejercicio de las potestades fiscalizadoras de la Comisión para velar por el cumplimiento de la normativa aplicable, no existiendo, en este caso, margen de discrecionalidad para emitir una instrucción menos gravosa. Agrega que la medida ha sido adecuada, necesaria y proporcional para restablecer la legalidad.

Finalmente, en cuanto al perjuicio invocado por la reclamante, el informe sostiene que el monitoreo continuo que realiza la Comisión, no puede entenderse como una autorización tácita para realizar actividades ajenas a la normativa vigente. Tampoco se configurarían las hipótesis de silencio administrativo ni la figura de la confianza legítima. Agrega que no existe vulneración al derecho a desarrollar actividades económicas por solicitar el cumplimiento del ordenamiento jurídico, siendo las eventuales consecuencias



negativas del cese inmediato, ajenas a toda medida que busque revertir la ilegalidad de un acto.

En definitiva, solicita rechazar, en todas sus partes, el reclamo de ilegalidad interpuesto por Transbank S.A., con costas.

TERCERO: Que, don Santiago Macías Huenchullán, ingeniero informático, actuando en representación de la sociedad Flow S.A. ("Flow"), proveedor de servicios de procesamiento de pagos y subadquirente, presentó un escrito haciéndose parte como tercero coadyuvante de Transbank S.A. en el reclamo de ilegalidad deducido por esta última, en contra de la Resolución Exenta N°5.304 de 11 de junio de 2024, dictada por la Comisión para el Mercado Financiero ("CMF").

Indica que Flow cumple con los requisitos para intervenir en esa calidad establecidos en el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil, por cuanto es una persona jurídica distinta de las partes, el juicio se encuentra en tramitación, tiene un interés actual y patrimonial en el caso, por participar en el mercado en que opera el servicio de adelantamiento de cuotas y la prohibición de la reclamada afecta directamente su actividad económica; y, su interés, es armónico con el de la reclamante, adhiriendo a sus pretensiones.

En lo sustantivo, solicita tener presente una serie de consideraciones de hecho y de derecho al resolver, en orden a dejar sin efecto la resolución recurrida. Al efecto, argumenta, en primer término que, el Oficio N°59.888, que instruyó a la reclamante cesar en la prestación del servicio de adelantamiento de cuotas, interpreta con carácter obligatorio y general, la regulación sectorial sin ser el acto administrativo idóneo para ello. Lo anterior por cuanto, si bien formalmente hace uso de una potestad discrecional, materialmente contiene una interpretación con efectos generales que debió estar contenida en una norma de carácter general, Oficio Circular o Circular, por cuanto no solo afecta a Transbank sino también a Flow como sub adquirente, así como a los comercios y consumidores.

En segundo lugar, sostiene que la CMF incumplió el deber de publicación en el Diario Oficial, lo que priva de eficacia al acto, por cuanto este atañe al interés general de los intervinientes en el mercado de proveedores de servicio de pago e interesa a un número indeterminado de personas al afectar directa e indirectamente a comercios y consumidores, por



lo que no basta su notificación a Transbank sino que debió ser publicado para garantizar la publicidad respecto de todos los interesados.

Agrega, además que, la orden de la CMF desconoce lo resuelto recientemente por la Excma. Corte Suprema en causa Rol N°105.997-2022, en que se desechó que actividades no reguladas como la adquirencia y subadquirencia transfronteriza, puedan asimilarse a actividades prohibidas, atendida la libertad para desarrollar actividades económicas.

CUARTO: Que se ha deducido en estos autos, por Transbank S.A., el reclamo de ilegalidad contemplado en el artículo 70 de la ley N°21.000- que sustituyó el Decreto Ley N° 3538-, en contra de la Resolución Exenta N°5304 de 11 de junio del año 2024, que rechazó un recurso de reposición que dedujo en contra del Oficio Ordinario N° 59.888, de 10 de mayo del año 2024, que le ordenó cesar de inmediato la actividad denominada “adelantamiento de cuotas” de la reclamante respecto de sus comercios afiliados.

QUINTO: Que, en el caso en estudio, se trata entonces de una acción de derecho estricto y encaminada a revisar, extraordinariamente, la legalidad de la decisión impugnada, no estándole permitido al órgano jurisdiccional sustituir a la autoridad cuestionada ni puede convertirse en una nueva instancia administrativa.

SEXTO: Que, lo primero que deben hacerse constar es la naturaleza y atribuciones de la C.M.F; en primer lugar, de acuerdo con el artículo 1° del Decreto Ley 3538, modificado por la ley N°21.000, la Comisión para el Mercado Financiero es un servicio público descentralizado, de carácter técnico, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; en el ejercicio de sus potestades, le corresponde velar por el correcto funcionamiento, desarrollo y estabilidad del mercado financiero, facilitando la participación de los agentes de mercado y promoviendo el cuidado de la fe pública. Para lo anterior debe mantener una visión general y sistémica del mercado, considerando los intereses de los inversionistas, depositantes y asegurados, así como el resguardo del interés público.

También debe velar porque las personas o entidades fiscalizadas, cumplan con las leyes, reglamentos, estatutos y otras disposiciones que las rijan, desde que inicien su organización o su actividad, según corresponda, hasta el término de su liquidación; pudiendo ejercer la más amplia fiscalización, sobre todas sus operaciones.



Por su parte, el artículo **5 N°1** de la misma ley, dispone que dentro de las facultades le corresponde, específicamente: “Dictar las normas para la aplicación y cumplimiento de las leyes y reglamentos y, en general, dictar cualquier otra normativa que de conformidad con la ley le corresponda para la regulación del mercado financiero. De igual modo, corresponderá a la Comisión interpretar administrativamente las leyes, reglamentos y demás normas que rigen a las personas, entidades o actividades fiscalizadas, y podrá fijar normas, *impartir instrucciones y dictar órdenes para su aplicación y cumplimiento*. Estas potestades no podrán extenderse en ningún caso a las facultades normativas e interpretativas que le corresponden al Banco Central de Chile de conformidad con la ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 82 de su Ley Orgánica Constitucional.”

En la misma norma legal y en lo que interesa, señala que si existen denuncias debe investigarlas; y además puede adoptar medidas coercitivas en interés general. Lo anterior en los numerales 2° y 30° del artículo en comento.

SEPTIMO: Que de acuerdo con las normas antes particularizadas no es objeto de discusión que la CMF, es una entidad a la que le corresponde regular la actividad, entre otras, la que ejerce la recurrente y que dentro de estas facultades dictó el Oficio N° 59.888; y, luego la Resolución Exenta N°5.304, que rechazó el recurso de reposición y el jerárquico, deducidos en contra del referido Oficio.

OCTAVO: Que son hechos que se establecen con los antecedentes allegados a estos autos, los siguientes:

a) Transbank S.A., es una sociedad de apoyo del giro bancario operadora de tarjetas de pago.

b) La autorización para operar en el mercado por parte del CMF a la reclamante es la de operadora de tarjetas de pago.

c) La reclamante dentro del servicio que presta a los establecimientos de comercio está el denominado “adelantamiento de cuotas”.

d) Esta prestación de servicio lo hace desde varios años y se encuentra incluido dentro de las Memorias Anuales o Actas de Directorio.

e) La CMF dispuso el cese de dicha actividad, por estimar que no se encuentra dentro del giro autorizado.



f) La reclamante alega que se trata de una actividad necesaria para la desarrollar el objeto exclusivo de la operación de las tarjetas de pago.

NOVENO: Que como operador de tarjetas de pago, según se reconoce en su propia página web, Transbank S.A., es una compañía de adquirencia en Chile, que opera las transacciones de tarjetas de crédito, débito y prepago, sirviendo de intermediario entre los comerciantes y las personas que adquieren bienes o le prestan servicios, permitiendo el pago, a través de tarjetas de crédito, débito o prepago. El monto de la venta o servicios se deposita en la cuenta corriente del comerciante o del establecimiento de comercio, dentro de un plazo de 24 a 72 horas, cobrando por este servicio una comisión variable, dependiendo de lo que se hubiere convenido.

DECIMO: Que, es un hecho que Transbank realiza dentro de sus actividades la denominada operación de “adelantamiento de cuotas”, esta opera cuando el tarjetahabiente realice la compra en el comercio afiliado, en cuotas; en este caso, por acuerdo entre las partes, -Transbank y el comerciante- el primero le paga al segundo, en una sola cuota el monto total de la compra o la prestación del servicio; es decir, el comerciante no debe esperar que se paguen las cuotas mes a mes- como inicialmente pagó el tarjetahabiente, sino que, Transbank le entrega todo el dinero al comerciante. Consiste entonces en un pacto que modifica el plazo del abono, en el que también se estipula para ello el pago de una comisión.

La reclamante señala que esta operación es necesaria para su objeto por cuanto favorece a los pequeños comerciantes y a las Pymes, incentiva el uso de las tarjetas de crédito y aumenta las ventas.

UNDECIMO: Que, entrando al análisis del reclamo; respecto de la primera de las alegaciones de la reclamante, cabe señalar que, esta –como operadora de tarjetas- se rige por el artículo 74 de la Ley General de Bancos; Capítulo 11-6 de la Recopilación Actualizada de Normas, Capítulo III J-2 del Compendio de Normas financieras del Banco Central De Chile; Circular N°23, para sociedades de apoyo bancario y Circular N°1 para Empresa Operadoras de Tarjetas de Pago, ambos de la misma institución.

DUODECIMO: Que, de las normas antes relacionadas, efectivamente, la reclamante estaba autorizada para realizar todas las actividades propias de su giro, como se ejemplifica en la Circular N°1 punto 2°, esto es, autorización y registro de las transacciones efectuadas para el funcionamiento de las



tarjetas con las que opere, la provisión de plataformas o canales electrónicos para el funcionamiento de dichas tarjetas de afiliación a establecimientos comerciales, ya sea a nombre propio o en calidad de mandatarios. Respecto de las actividades complementarias al giro, según la normativa del Banco Central, requiere de autorización expresa del CMF.

DECIMO TERCERO: Que la reclamante ha alegado que el *adelantamiento de las cuotas* es necesario para el giro; descartándose entonces que se trate de una actividad complementaria, pues en este caso, se requería de autorización expresa del CMF, de lo que en la especie, carece.

DECIMO CUARTO: Que, para dilucidar que debe entenderse por actividad necesaria, esta última palabra, esto es, “necesaria” según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa, como primera acepción, que:

“Dicho de una persona o una cosa:

Que hace falta, indispensable para algo.”

DECIMO QUINTO: Que, en consecuencia, para que sea una *actividad necesaria para el giro*, debe ser indispensable para que el operador de la tarjeta la lleve a efecto, esto es, que sin ella, no pueda cumplirla o solo se cumpla en forma imperfecta; sin embargo, no es el caso, pues, es accesoria, ya que debe convenirse, en forma expresa, entre Transbank y el comerciante, para el caso que se realice la venta en cuotas respecto de una tarjeta de crédito; y consecuentemente, debe pagarse, en forma extra también un porcentaje, esto es, además de la comisión por la actividad de intermediación entre el comerciante y el tarjeta habiente. Por otra parte, las argumentaciones del reclamante, descansan sobre lo beneficioso que es para las pequeñas y medianas empresas, para el aumento de las ventas, etc., pero nada explica, sobre la necesidad para cumplir con su giro.

DECIMO SEXTO: Que analizando esta operación, tiene gran semejanza con las de Factoring, con la diferencia que esta se refiere a facturas; y, la impugnada, a las tarjetas de crédito, pero en ambas se adelanta la fecha inicial del pago; y previo acuerdo de un porcentaje de la venta. En definitiva, se trata de pagar *“al contado”* lo que se pactó por parte del comprador *“en cuotas.”*



DECIMO SEPTIMO: Que de acuerdo con lo que se viene razonando, la reclamada al decidir que Transbank, cese en forma inmediata la operación denominada “**adelantamiento de cuotas**”, porque es ajena al giro y tampoco es de aquellas necesarias para desarrollarla, ha obrado dentro de la esfera de su competencia, y de acuerdo con las facultades que contempla la ley, de acuerdo con lo prevenido en el motivo quinto precedente.

DECIMO OCTAVO: Que se rechazará, como justificación que esta operación ya se venía realizando con anterioridad, pues, como se dejó constancia la decisión adoptada por la CMF, este se produjo con ocasión de la denuncia realizada por la Asociación Gremial de la Industrial del Retail Financiero A.G., decisión que debe ajustarse a la ley no pudiendo invocarse entonces la existencia de una presunta confianza legítima, si como en este caso, se obra en contravención a la ley, de los cuales la reclamada no puede sustraerse, de acuerdo con los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República.

DECIMO NOVENO: Que como segunda argumentación de la reclamante, se alega la falta de motivación del acto; sin embargo, contrariamente a lo que se sostiene, tanto el Oficio como la Resolución impugnada, para dar la orden de cese de la operación, cuenta con los fundamentos tanto de hecho como de derecho, como también para desechar la reposición y el jerárquico. En la especie, se hace cargo de las argumentaciones realizadas por la reclamante, tanto cuando se le pide informe, cuanto, al deducir los recursos administrativos.

VIGESIMO: Que respecto de las argumentaciones que se han vertido por el tercero coadyuvante; es del caso que, estas no se formularon en el proceso administrativo que se siguió y que dio sustento a la dictación de la Resolución impugnada, de modo que, resulta improcedente que pudiera declararse ilegal una resolución por quien no compareció en dicho proceso administrativo, sobre todo teniendo en consideración que la participación de terceros solo se contempla ante la existencia de procesos sancionatorios. Así se concluye del análisis del artículo 40 del Decreto Ley 3538 en relación con el artículo 21 de la Ley N°19.880.

VIGESIMO PRIMERO: Que todo lo anterior lleva en forma indefectible a desechar la relación de autos.



Por estas consideraciones citas legales y lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 21.000, se declara que **SE RECHAZA, SIN COSTAS**, la reclamación deducida por Transbank S.A, en contra de la Comisión para el Mercado Financiero.

Redacción de la ministra señora Marisol Andrea Rojas Moya.

Regístrese y comuníquese.

Contencioso administrativo N°438-2024.

No firma el ministro don Mario Rojas González, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo del fallo, por estar haciendo uso del permiso del artículo 347 del Código Orgánico de Tribunales.



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

Código: NXDTXQMCTVD

Pronunciado por la Sexta Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Juan Manuel Muñoz P., Marisol Andrea Rojas M. Santiago, veintisiete de septiembre de dos mil veinticuatro.

En Santiago, a veintisiete de septiembre de dos mil veinticuatro, 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: NXDTXQMCTVD