

Santiago, catorce de Mayo de mil novecientos setenta y cinco.

RESOLUCION N° 13.

VISTOS:

- 1.- Por oficio N° 71, de 10 de Febrero último, la Fiscalía de la Defensa de la Libre Competencia solicitó a esta Comisión Resolutiva, que, en uso de la atribución que le confieren los artículos 5° inciso final y 17, letra d), del Decreto Ley N° 211, de 1973, requiera del Supremo Gobierno la modificación o derogación de los artículos 77 de la Ley N° 17.066, y 42, letra c), 44 y 46, letra b) del Decreto N°132, de Previsión Social, de 1972. Funda esta petición, la Fiscalía, en que, a su juicio, dichas disposiciones, entorpecen o entran la libre competencia y, por lo mismo, deben considerarse perjudiciales al interés común.
- 2.- Las referidas disposiciones legal y reglamentarias establecen como requisito inexcusable para ejercer la actividad de transportista de carga, esto es, para dedicarse en forma habitual al transporte de carga terrestre, por cuenta de terceros, la afiliación del interesado a un sindicato profesional de dueños de camiones, que, a su vez, se encuentre afiliado a la Confederación Nacional de Sindicatos de Dueños de Camiones de Chile. Este requisito es indispensable, según dichas disposiciones, para obtener la inscripción en el Registro Nacional del Transportista Profesional, para mantenerla y para obtener anualmente la placa patente municipal que autoriza la circulación del respectivo vehículo, por la vía pública.
- 3.- El requerimiento de la Fiscalía se originó con motivo de una solicitud del Sindicato Profesional de Dueños de Vehículos de Carga al Servicio de la Compañía de Teléfonos de Chile, de 14 de Enero último, dirigida a esta Comisión, por la cual el Directorio de dicho Sindicato pide se le libere de la obligación de pertenecer a la Confederación Nacional de Sindicatos de Dueños de Camiones de Chile porque dicha obligación entraba su libertad de trabajo y, por tanto, constituye una forma de monopolio.
- 4.- Atendido el carácter legal de la obligación antedicha, en virtud de lo dispuesto por las disposiciones legal y reglamentarias referidas en el N°1, por lo que no puede ser excusado su cumplimiento por resoluciones administrativas, la Fiscalía re-

//.

quirió a esta Comisión en el sentido indicado precedentemente. Para ello, tuvo presente las normas contenidas en el artículo 10, N° 14 de la Constitución Política del Estado, que consagran el principio de la libertad de trabajo y de su protección, al expresar que toda persona tiene derecho a elegir libremente su actividad, y el derecho de sindicarse en conformidad a la ley. La Fiscalía estima que la imposición obligatoria de sindicalización para tener acceso a una actividad o trabajo sería contraria a las referidas garantías constitucionales, e incompatible, también, con las normas de la libre competencia que establece el Decreto Ley N° 211, de 1973. Así, y en atención a lo dispuesto por los incisos 1° y último del artículo 5° de dicho Decreto Ley, solicitó de esta Comisión requiriera la modificación o derogación de los preceptos legales y reglamentarios que establecen aquella afiliación obligatoria.

5.- Proveyendo el requerimiento de la Fiscalía, esta Comisión solicitó informe al Registro Nacional del Transportista Profesional y a la Confederación Nacional de Sindicatos de Dueños de Camiones de Chile, los que fueron evacuados por escrito, respectivamente, a fs 42 y 49 de estos autos y ampliados con las exposiciones orales de los señores León Vilarín, Presidente de la mencionada Confederación y de don Miguel Sotomayor, Secretario Fiscal del Registro de Transportistas, en la audiencia del día 2 de Abril último.

6.- A los fundamentos del requerimiento de la Fiscalía, referidos precedentemente, la Confederación Nacional de Sindicatos de Dueños de Camiones de Chile opuso en su escrito de fs 42, las alegaciones de que el artículo 77 de la Ley N° 17.066 y disposiciones reglamentarias antes citadas no contravienen lo dispuesto por el artículo 10, N° 14, de la Constitución Política del Estado ni por el Decreto Ley N° 211, de 1973 y de que no es efectivo que la Confederación se haya negado a aceptar las cuotas del Sindicato denunciante o haya puesto cualquiera otra traba, para el ejercicio de la actividad de transportista, a sus miembros. En cuanto a la primera alegación sostiene que el artículo 77 de la Ley N° 17.066 no prohíbe a ningún habitante de la República el ejercicio de la actividad de transportista y se limita sólo a reglamentar dicha actividad. Cualquiera persona que se interese por aquel trabajo puede hacerlo, pero, para ello, tendrá que cumplir con algunas disposiciones legales y reglamentarias que condicionan esa actividad y que son necesarias y convenientes para el orden público y el bien de la comunidad. A juicio de la Confederación, existe analogía entre las situaciones que actualmente tienen los Colegios Profesionales y Regis-

tros, como los taxistas y dros. En estas actividades se advierten las mismas normas que condicionan el desempeño de sus respectivos ejercicios, y es así como un taxista que no está inscrito en un Sindicato no puede obtener su placa patente y un abogado que no está inscrito en el Registro de la Orden no puede ejercer su profesión y éstas no serían exigencias monopólicas ni entorpecedoras de la libre competencia, pudiendo agregarse que todas la legislación que creó Colegios y Registros Profesionales fue solicitada por los propios interesados, como una forma de mejorar los servicios que prestan y también por razones de ética profesional. En el caso específico del transporte automotor de carga ajena por cuenta de terceros, se trató de un esfuerzo para profesionalizar el gremio, lo que ha dado muy buenos resultados, obteniendo para dicho gremio beneficios que, de otro modo, habría sido imposible lograr y, a la vez, ha otorgado a la comunidad grandes mejoras en cuanto a calidad y costo de los fletes. Agrega la Confederación, que las disposiciones legales que le dieron origen y la reglamentan, fueron consideradas en la dictación del Decreto Ley N° 211, de 1973, ya que su artículo 5° dejó vigentes las disposiciones legales y reglamentarias que dice relación con los transportes, fletamentos y cabotaje, sector en el cual cabrían las que dieron vida a esa Confederación. Asimismo, con posterioridad, el Decreto Ley N° 742, de 1974, al eximir de las obligaciones del artículo 77 de la ley N° 17.066 a los camiones de propiedad de Servicios Fiscales, Semifiscales, de Administración Autónoma, Municipales y, en general, de reparticiones, organismos y empresas del sector público, habría ratificado las disposiciones del mencionado texto legal, manteniéndolo en vigencia a pesar del Decreto Ley N° 211. En cuanto al hecho de que se estaría coartando la libertad de trabajo a los socios del Sindicato Profesional de Dueños de Vehículos de Carga al Servicio de la Compañía de Teléfonos de Chile, por la negativa de la Confederación a otorgarles la documentación necesaria para obtener sus placas patentes, ello no sería efectivo. Así el Registro del Transportista Profesional habría manifestado que al 19 de Marzo de 1975, no menos de 50 socios del mencionado Sindicato ya habían obtenido sus correspondientes patentes. Tampoco sería efectivo que la Confederación se hubiere negado a recibir cuotas del Sindicato denunciante ni de ninguno otro.

7.- Por su parte, el Consejo Nacional del Registro Nacional del Transportista Profesional, en su escrito de fs 49 y siguientes niega que los socios del Sindicato denunciante se encuentren en la imposibilidad de obtener las patentes para sus vehículos, toda vez que el Registro Nacional entrega, a simple requerimiento de sus asociados, y con la sola presen-

tación de un certificado del propio Sindicato, el documento necesario para que renueven sus respectivas patentes. Por lo mismo, tampoco es efectivo que el Registro Nacional exija, para otorgar el documento que permite obtener la patente, que el interesado acredite estar al día en el pago de las cuotas sociales a la Confederación Nacional de Sindicatos de Dueños de Camiones de Chile. Por todo lo anterior, el Registro estima que los fundamentos de la denuncia son falsos y, consecuentemente, el informe de Fiscalía se fundó sobre una base errada. En cuanto al derecho, el Registro estima que, ni en su reglamentación ni en su conducta concreta, puede fundarse un reproche de monopolio o entrabamiento de la libertad de trabajo, ya que los objetivos básicos del Registro, contemplados en las disposiciones de la Ley N° 17.066, son efectuar una labor de ordenamiento del gremio para formar responsablemente un rol nacional del transportista de carga, con la finalidad de que dichos transportistas tuvieran acceso a la Caja de Previsión creada por la misma ley, y profesionalizar la actividad de estos trabajadores independientes en forma similar a otras que, teniendo una formación intelectual o práctica, se encontraban colegiadas o enroladas. En relación con estos objetivos, el artículo 2° del Reglamento del Título V de la Ley N° 17.066, entregó al Registro Nacional del Transportista de Carga funciones que le confieren la estructura de una institución de beneficio gremial y que confirman el interés de profesionalizar la actividad, con una orientación técnico profesional; y en ninguna parte del citado Reglamento se le confieren facultades que le permitan incurrir, ni mediata ni inmediatamente, en prácticas monopólicas o de entorpecimiento de la libre competencia. En efecto, dicho artículo 2° dispone textualmente: "El Registro Nacional tiene por objeto:

- a) Actuar como organismo encargado de proporcionar a sus asociados asesoría técnica en todo lo relativo al transporte de carga terrestre;
- b) Efectuar estudios sobre aquellas materias que digan relación con el transporte terrestre, manteniendo intercambio de información con organismos nacionales y extranjeros, sean éstos públicos o privados;
- c) Llevar el Rol de Transportista de Carga; y
- d) En general, realizar las actividades tendientes a dignificar y resguardar la actividad del transportista profesional". Así, el Registro se limita a actuar dentro de la órbita de sus atribuciones, las que se refieren, solamente, a la profesionalización de la actividad y a la incorporación de la misma a la seguridad social. En cuanto a la participa

//.

ción que cabe a la Confederación Nacional de Sindicatos de Dueños de Camiones de Chile en el Registro Nacional del Transportista Profesional, este Registro señala que ella se limitó a la designación del primer Consejo Nacional de la Institución, y, actualmente, sólo las une un interés común de progreso y bienestar para los asociados. Agrega el Registro que las disposiciones impugnadas por la Fiscalía no contravienen la Constitución Política del Estado ni el Decreto Ley N° 211, de 1973, y que éstos son perfectamente conciliables con aquéllas. La Constitución Política consagra principios generales y las disposiciones objetadas, de la Ley N° 17.066 y de su Reglamento, regulan el ejercicio de los derechos garantizados en la norma constitucional. No es efectivo, como sostiene la Fiscalía, que el artículo 77 de la Ley N° 17.066 prohíba el ejercicio de la actividad, ya que ni este precepto ni ninguno otro de la ley o de su reglamento prohíben ejercer la actividad a quienes no hayan cumplido con la obligación de inscribirse en el Rol Nacional del Transportista de Carga, ni contempla sanción alguna para el que no se ha inscrito. Por otra parte, quien no se inscriba puede obtener patente como particular, toda vez que no hay sanción establecida para el que no cumpla con la obligación, señalada en el artículo 74 de la Ley, de inscribirse en el Registro Nacional de Transportistas. Concluye, entonces, que cualquiera persona no inscrita en el Registro del Transportista podría trabajar como transportista de carga, ya que la ley no sanciona a quien ejerce esta actividad sin cumplir con el requisito de la profesionalización. Además, estima que el mínimo que debe cumplir quien aspire a considerarse como profesional en la actividad, es pertenecer a un Sindicato de Dueños de Camiones adherido a la Confederación Nacional. Hace presente, enseguida, que el Registro nunca ha negado el acceso al Rol Nacional a quien acredite pertenecer a un Sindicato y a la Confederación Nacional de Sindicatos de Dueños de Camiones de Chile y que esta última, tampoco, jamás ha negado el ingreso ni excluido a Sindicato alguno. El Registro no ha entorpecido la libre competencia ni podría hacerlo ya que se ha limitado a cumplir estrictamente con las funciones que le encomienda la ley, y el acceso al Rol Nacional del Transportista Profesional está expedito para cualquiera persona con la sola exigencia de acreditar que pertenece a una organización sindical, con lo cual se da por establecida la habitualidad en el ejercicio de la actividad, prescrita por el artículo 74 de la Ley N° 17.066. Las personas que hacen transporte sin llegar a la habitualidad en el mismo, están fuera de la disposición legal y pueden obtener libremente placas patentes con la sola certificación de no ser transportista, certificación que otorga el Registro a simple

//.

petición del interesado.

8.- Que las observaciones orales de los representantes de la Confederación y del Registro abundaron en lo ya expresado en sus escritos, por lo que cabe remitirse a lo expuesto respecto de éstos.

9.- Además, esta Comisión solicitó informes orales sobre la materia de parte del señor Superintendente de Seguridad Social, don Mario Valenzuela Plata y del señor Profesor de Derecho del Trabajo, de la Universidad de Chile, don Rubén Mera Manzano, los que se cumplieron en la audiencia del día 23 de Abril pasado.

10.- Como medida para mejor resolver, esta Comisión pidió nuevo informe de la Fiscalía sobre las materias que se indican en la resolución de fs 69 vta., el que se cumplió mediante el Oficio que rola a fs. 89 de estos autos.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

1.- Que las distintas consideraciones de hecho, alegadas por los denunciantes y por las instituciones interesadas en orden a si, en realidad, se ha impedido a algunos transportistas el ejercicio de su actividad o la obtención de sus placas patentes, o nó, a juicio de esta Comisión, son irrelevantes para decidir si las disposiciones legales y reglamentarias impugnadas por la Fiscalía son perjudiciales para el interés común, en cuanto limitan o eliminan la libre competencia, materia que es, precisamente, la que debe resolver de conformidad con el inciso final del artículo 5° y artículo 17, letra d) del Decreto Ley N° 211, de 1973, que le otorgan competencia para ello, y a las que se refiere, también, precisamente, el requerimiento de la Fiscalía.

2.- Que las exposiciones de los señores Mario Valenzuela Plata, Superintendente de Seguridad Social y Rubén Mera Manzano, Profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad de Chile, ilustraron a esta Comisión sobre los principios de la seguridad social, en general, y, especialmente, en cuanto al seguro social de los trabajadores independientes, y sobre los principios y desarrollo de las organizaciones sindicales en el país, respectivamente. De estas exposiciones, la Comisión infiere que la exigencia de la sindicalización previa para pertenecer a un Registro y acceder a un régimen de seguridad social, no es condición inexcusable para estos fines, ni su omisión afectaría a los referidos principios o bases de las organizaciones sindicales.

3.- Que el artículo 77 de la Ley N° 17.066, modificada por la ley N° 17.592, dispone textualmente: "Al

//.

otorgar la placa patente para el o los vehículos de su propiedad, la Municipalidad deberá exigir que el interesado acredite ser socio de un Sindicato con personalidad jurídica otorgada o en trámite, adherido a la Confederación Nacional de Dueños de Camiones de Chile y estar inscrito en el Registro Nacional del Transportista Profesional". A juicio de esta Comisión, la disposición transcrita impone, como requisito inexcusable para el acceso a la actividad de transportista profesional, la afiliación a un Sindicato, que, a su vez, esté adherido a la Confederación Nacional de Dueños de Camiones de Chile, lo que constituye un requisito legal para el acceso a una actividad o trabajo que, según la Constitución Política del Estado, está permitido a todos los habitantes de la República. Que la exigencia de dicha afiliación no importa un título ni una condición que se justifique, en razón de las buenas costumbres, la seguridad o la salud públicas ni que la exija el interés nacional. En consecuencia, el requisito referido, aunque legal, se opone a la libertad que deben tener los ciudadanos para el acceso a una actividad o trabajo en el régimen de libre competencia y no encuentra su origen en valores superiores a ésta.

4.- Que, por el contrario, el artículo 74 de la Ley N° 17.066, al establecer la obligación de inscribirse en el Rol del Transportista de Carga a todas las personas naturales y jurídicas que efectúen habitualmente el transporte remunerado de cosas por cuenta de terceros, en vehículos de su propiedad, no condiciona de modo alguno la inscripción en dicho Rol, aparte de exigir el desempeño de la actividad que el solicitante desea ejercer, y, como tal Rol o Registro, debe estar abierto a todo aquel que la ejerza.

5.- Que la exigencia de habitualidad podrá y deberá controlarla el Registro por cualquier medio idóneo. A juicio de esta Comisión, contrariamente a lo que sostiene el Registro, la afiliación a un Sindicato podría ser, tan sólo, uno de dichos medios, y no necesariamente categórico ni insustituible.

6.- Que no es valedera la argumentación del Registro en orden a que cualquiera persona, faltando a la ley, pueda ejercer habitualmente el transporte remunerado de cosas por cuenta de terceros, en vehículos de su propiedad, sin inscribirse en el Registro del Transportista Profesional, obteniendo la patente de sus vehículos mediante el expediente de negar el ejercicio de tal actividad, porque aunque la ley no haya establecido sanción especial para este caso, ello constituye un fraude a la ley.

7.- Que la exención de registro establecida por

el Decreto Ley N°742, de 1974, por referirse a la situación específica de vehículos de propiedad de organismos del sector público, contempló sólo la situación de éstos y otorga al referido Decreto Ley un ámbito de aplicación restringido, que no puede servir para invocarlo como ratificación de un criterio general que, como se ha visto, entorpece el libre acceso a la actividad misma, sin que existan razones superiores de conveniencia para ello.

8.- Que, como se ha dicho, la exigencia de Registro en el Rol del Transportista de Carga, que se encuentra abierto a todo aquel que efectúa habitualmente el transporte remunerado por cuenta de terceros, en razón de esta misma circunstancia, por sí sola, no entorpece el acceso de nadie a dicha actividad. Por el contrario, el requisito legal de la afiliación a un Sindicato, para obtener el Registro en dicho rol y para obtener la placa patente de la Municipalidad respectiva, sí constituye un entorpecimiento de esa naturaleza, que resulta contrario a los fines perseguidos por el Decreto Ley N° 211, de 1973, y que esta Comisión, en virtud del requerimiento formulado por la Fiscalía, estima del caso representar al Supremo Gobierno solicitándole su remoción.

9.- Que la circunstancia que, en la misma ley N° 17.066 y en otras leyes y reglamentos, existan disposiciones semejantes a las impugnadas por la Fiscalía, no puede ser obstáculo para que esta Comisión, legalmente requerida, excuse su pronunciamiento o lo decida en sentido negativo. Sobre tales disposiciones legales o reglamentarias, la Fiscalía deberá informar a la Comisión, para que ésta, si lo estima del caso, ejerza, igualmente, sus atribuciones respecto de ellas.

Y VISTO:, además, lo dispuesto por los artículos 5º incisos 1º y final y 17, letra d) del Decreto Ley N° 211, de 1973.

SE DECLARA:

Primero: Que se solicita al Supremo Gobierno modifique el artículo 77 de la Ley N° 17.066, modificada por la Ley N° 17.592, y los artículos 42, letra c), 44 y 46, letra b), del Decreto N° 132, de Previsión Social, de 1972, eliminando, de todos ellos, la exigencia de afiliación obligatoria a un Sindicato para poder obtener la inscripción en el Rol que lleva el Registro Nacional del Transportista Profesional, para mantenerla y para obtener, anualmente, la placa patente municipal; y

//.

Segundo: Que se requiere a la Fiscalía de la Libre Competencia un informe sobre todas las disposiciones legales y reglamentarias que, como las referidas en la decisión precedente, entorpezcan el libre acceso a una actividad o trabajo, en forma incompatible con las normas contenidas en el Decreto Ley N° 211, de 1973.

Transcríbese a los señores Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Transportes y de Trabajo y Previsión Social.

Notifíquese al Señor Fiscal de la Defensa de la Libre Competencia y a las instituciones interesadas.

Víctor Manuel Rivas del Canto

Luis Hernán Merino

Miguel Ibáñez

Eliana Carrasco

Andrés Allende

Pronunciada por los señores miembros de la H. Comisión Resolutiva don Víctor Manuel Rivas del Canto, Ministro de la Excma. Corte Suprema y Presidente de la Comisión; don Luis Hernán Merino Espiñeira, Superintendente de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio; don Miguel Ibáñez Barceló, Superintendente de Bancos; don Andrés Allende Urrutia, Subdirector Jurídico del Servicio de Impuestos Internos, subrogando al Director Nacional, y don Exequiel Sagredo Foncea, Síndico General de Quiebras.

Eliana Carrasco C.  
Secretaría.