

1973
COMISIÓN

RESOLUCION N° 22

178

SANTIAGO, tres de Diciembre de mil novecientos setenta y cinco

Por instrucciones expresadas en su sentencia N° 13, de 14 de Mayo último, esta Comisión encomendó a la Fiscalía de la Defensa de la Libre Competencia el estudio de las diversas disposiciones legales y reglamentarias que, como algunas de las que establecen y regulan el Registro Nacional del Transportista Profesional, entorpezcan el libre acceso a una actividad o trabajo, en forma incompatible con las normas del Decreto Ley N° 211, de 1973. En cumplimiento de tal misión, la Fiscalía ha evacuado un informe relacionado con el Registro Nacional de Viajantes, en el cual, luego de describir el sistema del Registro en referencia, solicita que esta Comisión requiera del Supremo Gobierno la modificación de los artículos 1° 3° 6° y 18 de la Ley N° 9.588, de manera que el acceso a la actividad de vendedor o agente viajero, y su ejercicio, no queden supeditados a la posesión de título alguno ni a la inscripción en el Registro Nacional de Viajantes.

CONSIDERANDO:

1.- Que la norma jurídica que dió vida al Registro Nacional de Viajantes es la Ley N° 9.588 cuyo artículo 1° define al Viajante, expresando en forma textual: " Se denominarán viajantes, para los efectos de esta ley, las personas que, inscritas en el Registro respectivo, ofrezcan habitualmente, por cuenta de una o varias casas mayoristas o de una o varias industrias, mercaderías en venta fuera del establecimiento, sea en plaza o en viaje. El viajante, para ser considerado tal, deberá trabajar personalmente para el o los establecimientos comerciales o industriales

que le hayan conferido la misión de vender". 179

El inciso segundo de la disposición en comento, hace extensivo el concepto de viajeros a "las personas que, con los mismos requisitos y, en las condiciones señaladas en el inciso anterior, ofrezcan habitualmente en venta, fuera del establecimiento respectivo, sea en plaza o en viaje, por cuenta de terceros, bienes o servicios tales como acciones, bonos, seguros, propaganda y, en general, las cosas comprendidas en el tráfico mercantil corriente, según las disposiciones del Código de Comercio".

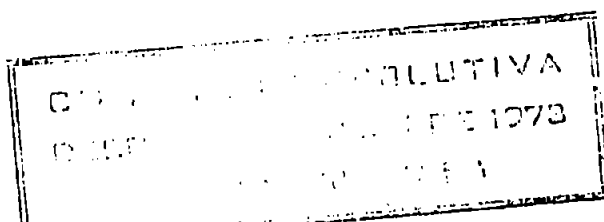
2.- Que, el Registro Nacional de Viajantes, que menciona el artículo 1.º de la Ley N.º 9.588, encuentra su origen en el artículo 3.º de dicho cuerpo jurídico, norma que establece que en el referido Registro deben inscribirse las personas que cumplan con los requisitos señalados en el artículo 6.º de la misma ley.

3.- Que, de conformidad con lo prevenido en el citado artículo 6.º deben ser inscritas en el Registro:

a) Las personas que exhiban título de Viajante, otorgado por los Institutos Comerciales, por planteles de instrucción legalmente reconocidos en conformidad al Estatuto Universitario, o por otros establecimientos de enseñanza particular reconocidos por el Estado;

b) Las personas que, a la fecha de la promulgación de la presente ley, comprueben fehacientemente haber ejercido actividad de Viajante durante cinco años por lo menos en empresas comerciales o industriales, y

c) Las personas que se encuentren facultadas para intermediar en la colocación de seguros, títulos o valores diversos de inversión, las cuales, no obstante



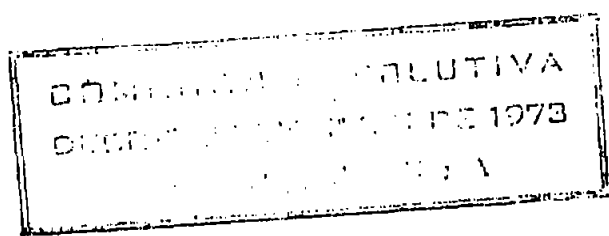
las demás disposiciones de esta ley, quedarán sujetas a las atribuciones que el D. F. L. N° 251, de 1931, el D. F. L. N° 324, de 1960, la Ley N° 16.394 y sus respectivos reglamentos, confieren a la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio.

Conforme al inciso final, podrán inscribirse los extranjeros que tengan más de 10 años de residencia en el país, pero su número no deberá exceder el 15% del total de los viajeros inscritos.

4.- Que, particularmente relacionada con las disposiciones de la Ley N° 9588 antes citadas, la del inciso segundo de su artículo 18 roza: "Toda persona que sin estar inscrita en el Registro, sea sorprendida ejerciendo las funciones de viajante, será penada con una multa a beneficio fiscal, de uno a tres sueldos vitales del departamento de Santiago, la que será aplicada breve y sumariante por el Juez Letrado del Crimen respectivo. Igual sanción se les aplicará al o los mandantes responsables que les hayan encomendado las ventas".

5.- Que, del contenido del artículo 1° de la ley N° 9.588 se desprende que varios elementos deben concurrir para atribuir, jurídicamente, la calidad de Viajante a una persona. Tales elementos son:

- a) La inscripción en el Registro respectivo;
- b) La actividad consistente en ofrecer habitualmente, por cuenta de una o varias casas mayoristas o de una o varias industrias, mercaderías en venta;
- c) Que el ofrecimiento anterior se efectúe fuera del establecimiento respectivo, sea en plaza o en viaje, y
- d) Que la persona trabaje personalmente en la actividad



ya descrita.

6.- Que, a primera vista, aparece que los requisitos señalados en la consideración anterior, para reconocer a una persona su calidad de viajante, son de diversa naturaleza. La mayor parte de ellos, atiende a lo que es característico de la actividad en sí misma, vale decir, la venta por cuenta de casas mayoristas o industrias efectuada fuera del establecimiento y en forma personal por el viajante. Otra distinta es la naturaleza del requisito consistente en la inscripción en el Registro ya que él, obviamente, importa un elemento de carácter formal y, a la vez, una exigencia de carácter legal que obedece a razones diferentes de lo funcional que tiene la definición si se excluye de ella este último requisito.

7.- Precisado como quedara en la consideración anterior que la inscripción en el Registro, como elemento definitorio del carácter jurídico de Viajante, no corresponde a un requisito de la naturaleza de tal actividad, es lógico considerar que la inscripción ha sido exigida por el legislador para cautelar intereses ajenos a la factibilidad o posibilidad de ejercicio de la actividad del viajante. En efecto, la intervención del Ministerio del Trabajo en la gestación de la Ley N° 9.588 y el respectivo informe de la Comisión de Trabajo del H. Senado ponen de manifiesto que una de las finalidades esenciales del cuerpo legal en referencia era la de organizar a los Viajantes dentro de un sistema o Registro que posibilitara su acceso a los beneficios de la previsión social. Otra finalidad fue que el Registro permitiera al Viajante inscrito en él, acreditar mediante dicha inscripción, sus condiciones de idoneidad ~~profesional y moral~~.

ajenas a las condiciones o presupuestos naturales de ejercicio de la actividad de Viajante y tienen por objeto asegurarle legítimos beneficios previsionales, consolidar sus derechos frente a los mandantes y otorgarle un medio de acreditar honorabilidad y habilidad en el desempeño de sus labores.

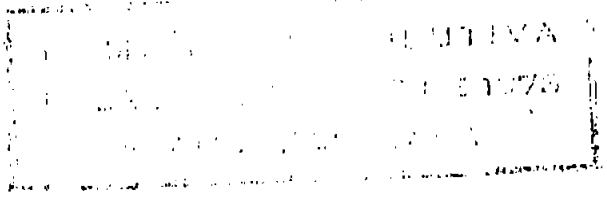
9.- Es de toda evidencia que los objetivos fundamentales de la Ley N° 9.588 no solamente pudieron haber sido resguardados exigiendo, como en ella se hace, la inscripción en un Registro, sino también mediante otros mecanismos o fórmulas idóneos, que no importaran un impedimento o traba para el acceso a la actividad.

10.- La exigencia de inscripción se encuentra debidamente cautelada en el art. 13 de la Ley N° 9.588, que sanciona con la pena de multa a quien ejerza tal actividad sin estar inscrito en el Registro respectivo, al igual que al mandante.

11.- De lo anterior se desprende que la obligación de inscribirse, la sanción para el que ejerce como Viajante sin estar inscrito y la exigencia de cumplir determinados requisitos para lograr la inscripción habilitante determinan que no toda persona, aún poseyendo cultura y conocimientos bastantes, pueda acceder a la actividad en estudio.

En efecto, el artículo 6° de la Ley N° 9.588, ya transcrito, sólo consagra 4 vías de acceso al Registro y, por lo tanto, a la actividad del Viajante.

El estudio comparativo de las cuatro vías indicadas anteriormente, permite concluir la ausencia de un criterio armónico y consecuente en la redacción de la norma en referencia. Se advierte que en la letra a) se exige cierto



nivel de conocimientos que debe acreditarse mediante la posesión de un título otorgado por Institutos de educación reconocidos por el Estado; en cambio, en la letra c) se permite la inscripción de quienes se dedican a intermediar en la colocación de valores mobiliarios y seguros sin mayores exigencias, sin perjuicio de las facultades que, sobre estas personas, puede ejercer la Superintendencia de Cías de Seguros S. A. y Bolsas de Comercio.

12.- El criterio reiteradamente discriminatorio contenido en el artículo 6° de la Ley N° 9.583 no resiste el menor análisis y es, a simple vista, un grave e injustificado obstáculo que impide a una gran mayoría ejercer la actividad de viajante, no obstante contar con la preparación que tal oficio, en términos generales, requiere.

13.- Si lo anterior comporta una anormalidad jurídica funcional, más grave es su implicancia, a nivel constitucional, por cuanto es evidente que las limitaciones en estudio, restringen seriamente la libertad de trabajo consagrada por nuestra Constitución Política en su artículo 10, N° 14.

14.- Que, esta Comisión extiende su competencia a todas aquellas situaciones de carácter fáctico y jurídico que entraben o puedan entrabar la libre competencia pero, más allá de ese campo, está impedida para actuar. Por lo anterior, la existencia del Registro, en sí misma, no puede interesarle sino en la medida que signifique un entorpecimiento para la libre competencia. Por lo tanto, está claro que, si para ejercer la actividad de viajante no se exigiera la inscripción en el Registro ni se sancionara su ejercicio en los casos de falta de inscripción,

no resultaría pertinente un pronunciamiento sobre el particular. Por consiguiente, si desaparece el entorpecimiento, al eliminarse la obligatoriedad de la inscripción y la sanción por su ausencia, no es del caso que esta Comisión entre a analizar las ventajas o desventajas que pueda implicar la existencia del Registro de Viajantes.

15.- Resulta particularmente ilustrativo que el señor Ministro de Educación Pública, al informar a esta Comisión sobre el problema en estudio, haya dado cuenta de existir un anteproyecto de Decreto Ley modificatorio de la Ley N° 9.588, proyecto que, según ese Secretario de Estado, concede un amplio margen para acceder al ejercicio de la profesión de Viajante, por cuanto en sus letras d) y e) se consagrará una verdadera apertura en tal sentido.

Antes de analizar las nuevas normas a que alude el señor Ministro de Educación, parece oportuno señalar y enfatizar el criterio de esa Secretaría de Estado en orden a considerar necesario ampliar el acceso al ejercicio de la actividad de viajante, disminuyendo las restricciones contempladas en la Ley N° 9.588.

16.- Sin embargo, el buen propósito del Ejecutivo indicado, en la consideración precedente, adquiere débil concreción en las letras d) y e) que se propone agregar al actual artículo 6° de la Ley N° 9.588. En efecto, la letra d) al permitir la inscripción de "Las personas que ejerzan profesiones técnicas o liberales altamente especializadas", para cierto tipo de ventas e intermediaciones en la prestación de servicios que requieran dicha preparación, no está ampliando la posibilidad de acceder a la actividad de Vendedor Viajero, sino simplemente, está eliminando el absurdo consistente en que, de

acuerdo con el actual artículo 6° de la Ley N° 9.588, resulta, por ejemplo, que un ingeniero electrónico, por no tener título de vendedor viajero, no puede desempeñarse como tal en el rubro de su especialidad científica.

17.- la letra e) del referido proyecto permite incorporar al sistema a "las personas que posean condiciones de conocimientos, experiencia comercial, madurez, seriedad, moralidad y capacidad, y acrediten ante la Comisión, idoneidad relevante en el ramo de ventas o intermediaciones, como Agentes Comerciantes y Viajantes. Estas cualidades se presumirán si el solicitante acredita haber sido aprobado en cursos especializados que impartan a su personal empresas calificadas y autorizadas para ello por el Registro....."

18.- El texto del proyecto antes transcrito reconoce una realidad, cual es que no es necesario contar con instrucción especializada para cumplir normalmente la actividad de Viajante y que, para ello, pueden ser bastantes la experiencia adquirida en el desempeño de este tipo de trabajo y otras condiciones personales e independientes de la instrucción, como la seriedad y la moralidad.

19.- La variedad de los artículos que puede vender un viajante, obliga a considerar que no hay razón valedera para reservar, sólo a personas con un título especial, el desempeño de la función de vendedor viajero, toda vez que, el ejercicio de esa actividad no requiere, en la gran mayoría de los casos, conocimientos técnicos que el vendedor no pueda adquirir por sí mismo. En cambio, en otros, son necesarios conocimientos de alta tecnología que sólo se adquieren en cursos universitarios o de elevada especialización, que no se pueden abarcar en un plan de estudios generales de nivel medio.

Por otra parte, es lógico considerar que la facul-

tad de determinar qué condiciones debe cumplir, en cuanto a posesión de conocimientos, un Viajante, debe ser entregada a quien lo encomiende la venta de sus productos y, como ya se dijiera, en algún sentido, la representación de su prestigio y su solvencia.

20.- El criterio expresado en la consideración anterior, fue el que tuvo originalmente el Legislador y que aparece incluido en la letra c) del artículo 6° del texto primitivo de la Ley N° 9.588. De acuerdo con la norma citada, debían ser inscritas en el Registro "Las personas a quienes los comerciantes o industriales encomienden la misión de Viajantes y cuya inscripción sea solicitada por el comitente".

21.- La Universidad de Chile, a través de su Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, ha elaborado un Plan de Estudio para lo que denomina, académicamente, "Carrera de Técnicos en Comercialización", carrera cuyo título, al tenor de lo prevenido en la letra a) del actual artículo 6° de la Ley N° 9.588, habilita para ejercer la actividad de Viajante. El contenido del respectivo curriculum abarca conocimientos de Contabilidad, Derecho Comercial y Tributario, Administración General, Producción, Contabilidad de Costos, Finanzas, Psicología, Sociología Sistemática, Álgebra, Cálculo, etc. Evidentemente, la relación de materias recién efectuada, confiere al curriculum en referencia un alto nivel académico. Sin embargo, aún podría parecer insuficiente si se piensa en la venta de artículos de altas especialización o tecnología, o, por el contrario, excesiva, si se piensa en la venta de artículos de uso doméstico y abarrotes, en general.

22.- Que, en sus alegatos, el abogado que actuó en

la representación del Registro Nacional de Viajantes, ha hecho cuestión sobre el alcance de lo ordenado por esta Comisión en su Resolución N° 13, a la Fiscalía de la Defensa de la Libre Competencia en orden a que informara sobre todas las disposiciones legales y reglamentarias que, como las relacionadas en la decisión primera de aquel fallo, entorpecieran el libre acceso a una actividad o trabajo, en forma incompatible con las normas del Decreto Ley N° 211, de 1973.

23.- que es efectivo que, en el caso de los transportistas de carga profesionales, esta Comisión consideró que la afiliación a un Sindicato, como requisito para acceder a aquella actividad, no importaba un título ni una condición que se justificara en razón de las buenas costumbres, la seguridad o la salud públicas, ni que la exigiera el interés nacional. Sin embargo, esta apreciación no obsta ni se contrapone con la tésis que ha venido sustentando esta sentencia, en cuanto a estimar que la exigencia legal de un título profesional para ejercer la actividad de Viajante y la sanción de tal ejercicio cuando se carece de ese título, importan mandatos legales contrarios a la libre competencia y perjudiciales para el interés común.

24.- En el caso de autos, la Comisión no impugna la significación de cualquier título profesional, en cuanto tal, lo que sí rechaza es que él sea exigido como requisito inexcusable para acceder al ejercicio de una actividad que, de por sí, no requiere de especial preparación.

25.- Que el análisis de los hechos atinentes al caso de autos y que ya ha sido efectuado en este fallo, como también, los fundamentos en él expresados, conducen a la Comisión a considerar que las limitaciones establecidas en el artículo

6° de la Ley N° 9.588, en relación con las correspondientes sanciones contempladas en su artículo 18, configuran un sistema que restringe, injustificadamente, el libre acceso al trabajo de Vendedor Viajero o "Viajante" y entorpece la libre competencia en tal actividad y en el comercio, en general, por lo cual, dichas normas encuadran en lo prevenido por el artículo 5° del Decreto Ley N° 211, de 1973, que faculta a esta Comisión para requerir su modificación o derogación, toda vez que ellas son perjudiciales para el interés común, el que se encuentra representado, en el caso en estudio, por el artículo 10, N° 14, de nuestra Constitución Política, que garantiza a todos los habitantes de la República una amplia libertad de trabajo.

Y, de acuerdo, además, con lo dispuesto en los artículos 1°, 5°, 17°, y 18° del Decreto Ley N° 211, de 1973.

S E D E C L A R A :

I.- Que las normas contenidas en los artículos 1°, 6° y 18° de la Ley N° 9.588, en cuanto exigen como requisito inexcusable para el ejercicio de la actividad de viajante la inscripción en el Registro Nacional de Viajantes, limitan la libre competencia en esa actividad y en el comercio en general en los términos previstos por el inciso final del artículo 5° del Decreto Ley N° 211, de 1973; y

II.- Que se requiera al Supremo Gobierno la derogación o modificación de los preceptos legales antes señalados, de manera que quede debidamente garantizado, el libre acceso a la actividad de Viajante.

Transcribáse al Señor Ministro de Educación al

Señor Presidente del Registro Nacional de Viajantes, y al
Señor Presidente del Sindicato Profesional de Viajantes de
la Provincia de Santiago.

Notifíquese al Señor Fiscal de la Defensa de
la Libre Competencia.

[Handwritten signature: Víctor Manuel Rivas del Canto]

[Handwritten signature: Luis Hermerino Espiñeira]

[Handwritten signature: Abelardo Ossandón]

[Handwritten signature: Excmo. Sr. Sagredo Foncea]

[Handwritten signature: Sr. Carrasco]

Pronunciada por los señores Víctor Manuel Rivas del Canto,
Ministro de la Excma. Corte Suprema y Presidente de la Comisión; don Luis Her-
merino Espiñeira, Superintendente de Compañías de Seguros, Sociedades Anó-
nimas y Bolsas de Comercio; don Abelardo Ossandón Alvarez, Intendente de Ban-
cos e Instituciones Financieras, subrogando al señor Superintendente; don Exe-
cmo. Sr. Sagredo Foncea, Síndico General de Quiebras y don Jorge Guerrero Serra-
no, Fiscal de la Dirección de Industria y Comercio, subrogando al Director
Nacional.

[Handwritten signature: Eliana Carrasco Carrasco]
ELIANA CARRASCO CARRASCO
Secretaria

COMISION RESOLUTIVA
DESEMPLEO 1973
SECRETARIA