

RESOLUCION Nº 27.

SANTIAGO, veintinueve de Diciembre de mil novecientos se-  
tenta y seis.

VISTOS:

1.- Con ocasión de haberse dictado por esta Comisión Reso-  
lutiva la sentencia Nº 13, de 14 de Mayo de 1975, en el ex-  
pediente Rol Nº 21-75 sobre requerimiento del Fiscal para mo-  
dificar normas de la Ley Nº 17.066, sobre actividad del trans-  
portista profesional, se dispuso, en uno de sus acápites, que  
debía solicitarse al Supremo Gobierno que modificara el artí-  
culo 77 de la Ley Nº 17.066, ya modificada por la Ley Nº  
17.592, y los artículos 42, letra e), 44 y 46 del Decreto Nº  
132, de Previsión Social, de 1972, eliminando de todos ellos la  
exigencia de afiliación obligatoria a un Sindicato para obte-  
ner la inscripción en el rol que lleva el Registro Nacional  
del Transportista Profesional, para mantenerla y para adqui-  
rir, anualmente, la placa patente municipal, por ser aquella  
exigencia contraria a las normas legales sobre libre competen-  
cia que establece el Decreto Ley Nº 211, de 1973.

2.- Además, la sentencia ya citada, en su considerando Nº 9,  
estimó que la circunstancia de existir otras normas semejan-  
tes a aquellas que esta Comisión solicitó eliminar, no era  
óbice para la formulación de tal solicitud, y ordenó a la Fis-  
calía que le informara sobre todas aquellas disposiciones le-  
gales y reglamentarias que, como las ya referidas, pudieran  
obstaculizar el libre acceso a una actividad o trabajo, con-  
traviniendo las normas establecidas por el citado Decreto  
Ley Nº 211.

3.- En cumplimiento de aquel mandato, la Fiscalía de la De-  
fensa de la Libre Competencia formuló un segundo requerimien-  
to respecto de la Ley Nº 9588, sobre el Registro Nacional de

Viajantes, requerimiento que fue acogido por sentencia N° 22, de 3 de Diciembre de 1975, de esta Comisión Resolutiva.

4.- En esta oportunidad, la Fiscalía por oficio Ordinario N° 56, de 23 de Marzo último somete a la consideración de esta Comisión las normas contenidas en la Ley N° 17.066, en cuanto concierne a las actividades de comerciantes, pequeños industriales y artesanos, comerciantes de ferias libres, ambulantes y estacionados.

5.- La Ley N° 17.066, -expresa el señor Fiscal-, en su artículo 1°, crea el Registro Nacional de Comerciantes, Pequeños Industriales y Artesanos de Chile y señala como finalidades de esta institución la dignificación del comercio, la pequeña industria y el artesanado, toda vez que compete al Registro velar por la ética profesional, racionalización en beneficio de los consumidores, y propender a la eliminación del comercio clandestino.

6.- El artículo 2° de la ley en estudio dispone que: "Estarán obligados a inscribirse en el Registro de los Comerciantes, sean personas naturales o jurídicas, que tengan negocio establecido, patente municipal y estén inscritos en el Rol General de Contribuyentes y en el Rol de Compraventas y Servicios". El inciso 2° agrega: "También estarán obligados a inscribirse en el Registro los pequeños industriales y artesanos que reunan los requisitos que establezca el Reglamento".

7.- Apunta el señor Fiscal, en su informe a esta Comisión, que es de interés el contenido del artículo 7° que reza: "Para inscribirse en el Registro respectivo, el comerciante, pequeño industrial o artesano deberá acreditar que es miembro de una organización gremial con personalidad jurídica de la

localidad o de alguna provincia y que aquélla se encuentra afiliada a la Cámara Central de Comercio de Chile, o a la Confederación del Comercio Detallista Establecido y de la Pequeña Industria de Chile o a la Confederación Nacional Unica de la Pequeña Industria y Artesanado de Chile, en su caso".

8.- Tampoco -continúa- podría prescindirse del tenor del artículo 9° de la citada ley que previene: "Ningún industrial, mayorista, importador o distribuidor podrá efectuar ventas al mayor a ninguna persona natural o jurídica que, siendo comerciante establecido, pequeño industrial o artesano, no acredite su inscripción en el Registro Nacional de Comerciantes, Pequeños Industriales y Artesanos de Chile, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3°. En las facturas se deberá anotar el número de la inscripción del comprador en el Registro. El industrial, mayorista, importador o distribuidor que infrinja lo dispuesto en este artículo será sancionado por el Consejo Provincial del Registro con una multa de uno a veinte sueldos vitales mensuales, escala A) del Departamento respectivo".

9.- A continuación, el señor Fiscal agrega que es, asimismo, necesario transcribir el texto del artículo 15, que dispone: "No se renovará la patente de ninguna clase al comerciante, pequeño industrial o artesano que estando obligado a inscribirse no acredite que se encuentra inscrito en el Registro correspondiente y que se encuentra atrasado por más de seis meses en el pago de las cuotas anuales a que se refiere el artículo 12".

10.- Opina el señor Fiscal que, una adecuada sistematización de las normas transcritas, permite formular las siguientes conclusiones:

"a) Para que una persona, natural o jurídica, pueda actuar como comerciante es necesario, obviamente, que tenga la posibilidad de adquirir de quien corresponda aquellos productos o mercaderías con los cuales pretende comerciar. Pues bien, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 9° de la Ley N° 17.066, si quien desea acceder a una actividad comercial se dirige a los proveedores normales de los artículos que desea trabajar, vale decir, ocurre ante un industrial, mayorista, importador o distribuidor, no podrá obtener que se le vendan los ya aludidos artículos si no puede acreditar la efectividad de estar inscrito en el correspondiente Registro, y

b) Para inscribirse en el Registro antes citado, el comerciante deberá acreditar que es miembro de una organización gremial con personalidad jurídica y que ésta, a su vez, se encuentra afiliada a la Cámara Central de Comercio de Chile o a alguno de los otros organismos mencionados en el artículo 7° de la ley".

11.- Las conclusiones antes transcritas demuestran, -a juicio del señor Fiscal- que el primer requisito legal, de carácter inexcusable, que debe cumplir toda persona que intente dedicarse al comercio, consiste en ser miembro de una determinada organización gremial que cuente con personalidad jurídica.

La opinión de la Fiscalía es que la circunstancia anotada precedentemente contraría lo dispuesto en el artículo 10, N° 14, de la Constitución Política del Estado, que asegura a todos los habitantes de la República el derecho a elegir libremente una actividad, como también a sindicarse, todo sin perjuicio de que la ley pueda reglamentar el ejercicio de estos

derechos. Estima el señor Fiscal que el imperativo de sindicalización que, como mandato expreso contiene el artículo 7° de la Ley N° 17.066, constituye un factor que restringe o limita la libertad para acceder a la actividad de comerciantes, limitación respecto de la cual no se divisan razones de conveniencia general que la justifiquen, como tampoco otras que pudieran fundarse en un mejor cumplimiento de los fines del Registro.

12.- La limitación anterior es infundada, según el señor Fiscal, por cuanto la eliminación del requisito de estar afiliado a un organismo sindical para inscribirse en el Registro, y su reemplazo por otras exigencias de índole objetiva, como son, el tener un negocio establecido, ser beneficiario de una patente o permiso municipales y estar inscrito en los Roles Generales de Contribuyentes y de Compraventas y Servicios, respeta y deja a salvo los objetivos del Registro. Estos fines, como son, la dignificación del comercio, la observancia de la ética profesional, la racionalización de la comercialización en beneficio del consumidor y el deseo de erradicar el comercio clandestino, pueden lograrse, según opinión de la Fiscalía, tanto con la exigencia de sindicalización como sin ella.

13.- Señala a continuación el señor Fiscal que la obligación de sindicalizarse aparece tan imperiosa para el legislador, que el artículo 15 de la Ley N° 17.066 prohibió a las Municipalidades la renovación de cualquier tipo de patente o permiso a los comerciantes que no comprobaran estar inscritos en el Registro que les correspondiera, norma ésta que, según la Fiscalía, conforma un segundo impedimento absoluto para ejercer la actividad de comerciante si no se cuenta con la inscripción del caso.

De todo esto se infiere que, tanto para obtener una inscripción en el Registro como para lograr una patente municipal e incluso para poder comprar mercaderías que posibiliten el comercio, es ineludible estar incorporado a una organización gremial.

14.- Añade el señor Fiscal que, con respecto a los comerciantes de Ferias Libres, Ambulantes y Estacionados, se presente una situación exactamente igual a la hasta aquí descrita, con respecto a su Rol Nacional, creado como institución autónoma, por el artículo 72 de dicha Ley. Tanto es así que el artículo citado, en su inciso 4º, establece, como exigencia insustituible para inscribirse en el Rol Nacional de Comerciantes de Ferias Libres, Ambulantes y Estacionados de Chile, comprobar que el comerciante pertenece a alguna organización sindical o gremial legalmente organizada, lo que se acreditará con el carnet profesional respectivo. El inciso 1º de la misma disposición exige que los integrantes del Consejo Nacional del Rol pertenezcan a un sindicato adherido a la Federación Nacional de Comerciantes de Ferias Libres, Ambulantes y Estacionados de Chile.

15.- La Fiscalía, en su informe estima que el estudio realizado sobre la materia consultada, en relación con la Ley N° 17.066, demuestra que la obligación de sindicalización contenida en los artículos 7º y 72 puede ser eliminada sin obstáculo alguno para la marcha regular de los correspondientes Registros y para el cumplimiento de sus objetivos, sin que ello impida que toda la organización y estructuras que los Registros implican, puedan utilizarse como base para la aplicación del sistema de seguridad social contemplado en la misma Ley N° 17.066.

16.- Por consiguiente, y para los efectos del informe solicitado, la Fiscalía hace presente que, a su juicio, la existencia misma de los Registros, la obligatoriedad de las inscripciones en ellos y sus fines u objetivos, no le merecen reparo alguno. No ocurre lo mismo con la obligación de sindicalizarse, pues ésta constituye una limitación que no sólo contraría la libertad de trabajo garantizada por la propia Constitución Política del Estado, sino que, también, es opuesta a las normas sobre libre concurrencia contenidas en el Decreto Ley N° 211, de 1973.

17.- En efecto -puntualiza el señor Fiscal-, la obligación de sindicalizarse, como exigencia previa para actuar como comerciante, pequeño industrial o artesano, pugna con el principio que informa la legislación protectora de la libre competencia y que trata de evitar o enmendar cualquier hecho, acto o convención que tienda a eliminarla o restringirla. Señala que así lo dice casi textualmente el artículo 1° del Decreto Ley N° 211, cuya vigencia ha sido amparada por el legislador al extremo de castigar con penas privativas de libertad a quien incurra en las conductas por él descritas. En lo específico -agrega el informe- el artículo 2° del mismo cuerpo legal, en sus letras e) y d), considera que las conductas mencionadas, cuando inciden en el comercio, constituyen, asimismo, arbitrios contrarios a la libre concurrencia.

18.- Concluye su informe el señor Fiscal expresando que, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 5° inciso final y 17, letra d), del Decreto Ley N° 211, de 1973, viene en solicitar a esta Comisión Resolutiva que se sirva requerir del Supremo Gobierno la derogación o modificación de los preceptos de los artículos 7°, 43 inciso 3°, y 72 incisos 1° y 4° de la Ley N° 17.066, como asimismo, de sus disposiciones reglamen-

tarias que obstaculizan el libre acceso al desempeño de las actividades de comerciante, pequeño industrial y artesano, comerciante de ferias libres, ambulante y estacionado.

19.- La Comisión tuvo por formulado el requerimiento con fecha 24 de Marzo pasado y dispuso solicitar informe a la Cámara de Comercio de Chile, a la Confederación del Comercio Detallista Establecido y de la Pequeña Industria de Chile, a la Confederación Nacional Unica de la Pequeña Industria y Artesanado de Chile, al Registro Nacional de Comerciantes, Pequeños Industriales y Artesanos de Chile, a la Federación Nacional de Comerciantes de Ferias Libres, Ambulantes y Estacionados de Chile y al Rol Nacional de Comerciantes de Ferias Libres, Ambulantes y Estacionados de Chile, para que, en el plazo de 15 días hábiles formularan las observaciones relacionadas en el requerimiento del señor Fiscal.

20.- Con fecha 31 de Mayo último, formula observaciones al requerimiento el Rol Nacional de Comerciantes de Ferias Libres, Ambulantes y Estacionados de Chile.

Expresa que el primer requisito legal inexcusable para ser comerciante no es pertenecer a una organización gremial, sino que la obtención del permiso o patente municipal correspondiente. De esta manera nace el primer obstáculo al libre acceso al ejercicio del comercio, pues es la Municipalidad la que, sin ningún requisito previo y sin sujeción a norma legal alguna, la que autoriza al comerciante de ferias libres, ambulantes o estacionado para iniciarse en la actividad mercantil, sin participación de un gremio o de un sindicato de ninguna especie.

En consecuencia, la exigencia de agremiación obligato-



ria no es requisito para ser comerciante; sino para ejercer una actividad en condiciones muy precarias en la vía pública, en forma ordenada y organizada. Es, entonces, la Municipalidad la que confiere la calidad de comerciante al otorgar el permiso, patente o autorización como primer y único requisito legal de carácter ineludible.

21.- Objetan los informantes que la sindicalización obligatoria constituya una limitación a la libertad de trabajo, pues ella permite que el ejercicio del derecho de sindicalizarse se haga objetivamente efectivo para el desempeño ordenado de la libertad de trabajo.

A este respecto, señalan que existe una confusión en el requerimiento del señor Fiscal, pues no es lo mismo "sindicato profesional" que "gremio". El primero obtiene su personalidad jurídica en la forma y por la autoridad que el Código del Trabajo establece, y es este cuerpo legal el que regula su esfera de acción. La mayoría de las entidades afiliadas a esta organización son sindicatos; pero hay también numerosas Corporaciones cuya vida se regula por sus Estatutos, sin mayor sujeción a cuerpo legal alguno. Estas corporaciones no pueden caer en contravenciones a un derecho de sindicalización, pues simplemente no son sindicatos.

22.- El señor Fiscal sostiene -dicen los comparecientes-, que el Registro (Rol, en este caso), "puede lograr sus finalidades con la exigencia de sindicalización que se viene comentando, como sin ella", lo que es erróneo, a juicio de la Federación. Señala que el Rol cuenta con 215 sindicatos o gremios afiliados, con más de 70.000 comerciantes distribuidos a lo largo de todo el territorio nacional. Los sindicatos así organizados constituyen el vehículo más directo, más

simple y menos oneroso con el asociado. Aceptar el criterio del señor Fiscal significa retroceder a épocas pretéritas y privar a sus miembros de la posibilidad de participar en la construcción de una nueva patria. En caso contrario, sería imposible controlar la disciplina laboral y a los elementos indeseables, favoreciendo con ello a los renuentes a toda organización, a todo ordenamiento, y a todo mejor servicio a la comunidad, pues siempre existen reacios a la sindicalización o agremiación voluntarias.

23.- Impugna también las conclusiones a que el señor Fiscal llega y que señala en los N.ºs. 14 y 15 de su requerimiento, pues "El artículo 15 de la Ley N.º 17.066 no establece un segundo impedimento absoluto, sino que es la misma agremiación obligatoria dotada de un mecanismo periódico de control de inscripción en el Rol de Comerciantes. No tiene otra finalidad, ya que para el sector de comerciantes en la vía pública, no existe tal prohibición de ventas para quienes no se encuentran inscritos en el Rol de Comerciantes". A continuación, se señala que la exigencia del artículo 72 inc. 1.º que establece para los integrantes del Consejo del Rol de Comerciantes, el que éstos cumplan con la agremiación obligatoria, es más bien un mecanismo para asegurar que los integrantes de dicho Consejo sean efectivamente comerciantes del sector y no se divisa cómo puede esta disposición afectar a la libre competencia.

24.- Agrega el informe que "no existe una agremiación obligatoria previa" para actuar como comerciantes, pues el otorgamiento del permiso o patente comercial es de competencia del municipio respectivo, sin requisito previo alguno para acceder a la actividad de comerciante de ferias libres, ambulantes y estacionados en la vía pública.

Añade que, no se divisa en qué forma la agremiación obligatoria transgrede el artículo 1° del Decreto Ley N° 211, pues no se ha ejecutado ni se ha celebrado ni individual ni colectivamente hecho, acto o convención que tienda a impedir la libre competencia. Sólo estamos en presencia de un texto legal que establece la agremiación obligatoria y que, de ninguna manera, constituye arbitrio contra la libre competencia. Tampoco puede ser aplicable, en este caso, el artículo 2° del citado Decreto Ley, que ejemplifica las conductas referidas en el artículo 1°, pues ninguno de los casos contenidos en la norma referida tienen alguna relación con la agremiación obligatoria.

25.- Continúa el informe del Rol de Comerciantes puntualizando que la agremiación obligatoria, los monopolios y las prácticas monopólicas resultan materias muy opuestas y distantes, para lo cual basta considerar las propias razones expuestas por la H. Junta de Gobierno al dictar el Decreto Ley N° 211, por lo que sería ocioso abundar en mayores fundamentaciones. De conformidad con las consideraciones que dieron vida al Decreto Ley citado, no es posible llegar a la conclusión del requerimiento del señor Fiscal. En efecto, los considerandos del Decreto Ley N° 211, dicen relación con el monopolio y las prácticas monopólicas, las cuales aparecen como contrarias a una sana y efectiva competencia en el abastecimiento de los mercados, ya que mediante el control de la oferta o demanda es posible la fijación de precios artificiales y lesivos al interés del consumidor, puesto que no incentivan la producción y protegen al productor o distribuidor ineficiente; tienden a la concentración del poder económico y distorsionan el mercado en perjuicio de la colectividad, etc.

26.- Se cita, por último, en el informe la "Declaración de Principios del Gobierno de Chile", de fecha 11 de Marzo de 1974,

manifestándose que se encuentran en ella párrafos favorables al sindicalismo laboral y a la agremiación, También se cita el documento denominado "Objetivo Nacional del Gobierno de Chile", en el cual se expresa que éste "propenderá decididamente a reconocer y fomentar las diversas clases de organizaciones sociales", señalándose en forma expresa y determinada las gremiales. Por último, se termina pidiendo que se recabe información a cada una de las 215 entidades sindicales y gremiales afiliadas a la Federación, atendida la gravedad del requerimiento del señor Fiscal.

27.- A continuación, evacúa un informe la Confederación del Comercio Detallista Establecido y de la Pequeña Industria de Chile, que preside don Rafael Cumsille Zapata.

Acota este informe que esta Confederación representa a más de 400 organizaciones locales del comercio minorista y que, en este organismo, no existe el problema que ha planteado el señor Fiscal, pues éste nació de un problema del transporte y por razones supuestamente políticas. No es posible, apunta, confundir el monopolio con la unidad social, gremial o cívica. El legislador basó los cuerpos legales antimonopólicos para aplicarlos contra entidades o conjuntos que tendieran a regular artificialmente la oferta y la demanda, como medio ilícito de controlar los precios y abastecimientos al consumidor, y evitar que se produjeran lucros sectarios e ilegítimos.

La libre competencia y el trabajo libre que, a cada ciudadano, le asegura la Constitución Política, de manera alguna implica la ausencia de prescripciones que regulen la actividad de los individuos, llámense leyes o reglamentos. Antes que un impedimento, tales medidas favorecen el desarrollo de la producción, el abastecimiento comercial y generan un mejor servicio a la sociedad y al Estado. Para estos efectos,

las normas no sólo deben ser optativas, sino que es preciso que sean imperativas.

28.- Agrega la Confederación que los objetivos que sirvieron de base filosófica a la ley que creó el Registro fueron:

a) Prescribir para el ejercicio habitual de cualquier comercio establecido su afiliación en una entidad de base optativamente elegida y democráticamente gobernada, y

b) Crear, entre ellas, un organismo "esencialmente técnico", financiado, compartido y administrado por las autoridades de base, con el objetivo de racionalizar la actividad en provecho del consumidor, dignificarla, crear condicionamientos éticos y evitar el clandestinaje en todas sus formas, para beneficio del gremio y del país. En cambio, el requerimiento de Fiscalía contradice estos históricos anhelos hasta hoy sostenidos.

29.- Puntualiza el informe que, de estos anhelos, nació la ley N° 17.066, que creó el Registro de Comerciantes. Sin embargo, su composición no resultó del todo acertada, lo que tampoco se subsanó con la ley N° 17.592, modificatoria de la anterior.

Esto ha significado que exista una gran diferencia estructural entre los Registros de cualquier otro gremio y el Registro de Comerciantes, Pequeños Industriales y Artesanos de Chile: los primeros son exclusivos de cada entidad, pero el de los comparecientes es un Registro "compartido" por tres instituciones disímiles, en el que la mayoría -el comercio minorista, carece de influencia, de atribuciones y de gobierno.

La promulgación de la Ley N° 17.066 y la inclusión en ella de los artículos impugnados, que impusieron una agremiación libremente elegida y el control de su cumplimiento mediante la revalidación de las patentes, dió una nueva configuración o imagen al comercio minorista; dió fuerzas a los débiles y pudieron desprenderse por fin del sometimiento de aquellos sectores de mayor poder económico, iniciándose, antes del Decreto Ley N° 211, el control de las prácticas monopólicas, por lo que resulta paradójal que se tilde a las organizaciones gremiales del comercio minorista de "entrabar la libre competencia".

30.- En cambio, la modificación al articulado de la ley propiciada por el señor Fiscal tiende, en la práctica, a que los minoristas queden sin base ni registro, lo que representa un peligro frente a los enemigos de la política social de mercado. La modificación propugnada reeditaría incuestionablemente las prácticas monopólicas del pasado y derivaría en la posibilidad de entrabar la libre competencia.

No hay, como le parece al señor Fiscal, infracción alguna al artículo 10 N° 14 de la Constitución Política, ya que, de seguir la argumentación del requerimiento, podrían catalogarse como atentatorias a la libertad consagrada en el texto constitucional, las leyes Tributarias, la Ley de Quiebras, las de Sanidad, las Municipales, las Laborales, las Previsionales y las normas del Código de Comercio.

El artículo 7° de la Ley 17.066, cuya derogación o modificación se propugna, de ninguna manera va más allá de lo prescrito por la Constitución, ya que su objetivo sólo implica requisitos mínimos para la condición de comerciante, muy económicos, a semejanza de los colegios profesionales y de algunos servicios del Estado, los que no entraban la actividad ni el libre acceso al comercio a cualquiera persona natural o jurídica. Muy por el contrario, dicha norma confirma la existencia de la garantía constitucional y respalda el ordenamiento que el ejercicio habitual y sano del comercio requie

re de la ciudadanía. Se cita la opinión del señor Mario Bernaschina González, quien señalaba en su obra de Derecho Constitucional que "para que opere la libertad de industria y comercio, es preciso que el interesado se someta a las exigencias legales".

31.- A continuación, el informe estudiado cita, en apoyo de sus planteamientos, algunos párrafos de la Declaración de la H. Junta de Gobierno, documento en el que se da particular importancia a la existencia de agrupaciones gremiales, ya sean laborales, empresariales, profesionales o estudiantiles.

32.- Se agrega que el inconveniente surgido en el Registro Nacional del Transportista Profesional -hecho que suscitó, en definitiva, ~~este~~ requerimiento-, es un caso aislado, que sólo afecta a esa entidad, sin que le incumba al Comercio Detallista, el cual carece de toda similitud con aquél.

Por otra parte, estima contradictorio el requerimiento de la Fiscalía para la Defensa de la Libre Competencia cuando en uno de sus acápites sostiene que la existencia del Registro "no le merece objeciones", mientras que, en otro párrafo, califica al certificado correspondiente como un "impedimento absoluto para ejercer la actividad de comerciante".

33.- El resumen de las conclusiones y peticiones que se formulan en el escrito de las representantes de la Confederación del Comercio Detallista Establecido y de la Pequeña Industria de Chile, es el siguiente:

a) Que se desestime el requerimiento de la Fiscalía en orden a ejercer las atribuciones que le competen a la H. Comisión Resolutiva, para solicitar la modificación o derogación de los artículos 7°, 43 inc. 3° y 72° incisos 1° y 4° de la ley N° 17.066, por ser improcedente;

b) Que se refrende en forma expresa que los preceptos ya señalados, contenidos en la Ley N° 17.066 se atienen a los preceptos constitucionales, al contexto general del derecho imperante y a la Declaración de Principios del Gobierno de Chile;

c) Que las disposiciones señaladas no contravienen las normas dispuestas en el Decreto Ley N° 211 y que, por el contrario, la estructura gremial del comercio minorista tiende al logro de los mismos objetivos, impidiendo la consolidación de prácticas monopólicas y evitando la concentración y preponderancia de poderes económicos; y

d) Que las disposiciones de la Ley N° 17.066 y su Reglamento, no obstaculizan el libre acceso por parte de cualquier ciudadano a las actividades del comercio, sino que tienen el carácter de normas reguladoras del ejercicio de dicha actividad.

Solicitan también que sean oídos en audiencia verbal los integrantes de la Mesa Ejecutiva de la Confederación.

34.- Por su parte, el Registro Nacional de Comerciantes, Pequeños Industriales y Artesanos de Chile (fs. 80), expresa que, sobre el tema consultado, las tres instituciones gremiales que lo forman estuvieron de acuerdo en defender los principios legales que consagran la afiliación gremial obligatoria pero decidieron dar, sin embargo, una respuesta separada al requerimiento del señor Fiscal.

Es así como el representante del Registro Nacional de Comerciantes afirma que éste tiene un carácter técnico que persigue fines de interés público. En la actualidad existen gremios de afiliación voluntaria y gremios de afiliación obligatoria, que son las tres entidades que enumera el artículo 7° de la Ley 17.066. Las derogaciones que puedan afectar a los artículos 5°, 7° y 9° de la ley, afectan también a los artículos 11°, parte final; 14 N° 2 y 3; 17 y 18 del Reglamento, el que tiene la calidad de incorporado.

35.- La dictación de la Ley N° 17.066 no hizo sino que concretar una antigua aspiración gremial y legalizó, a la vez, el sistema sobre centrales de compra, y creó el Tribunal Especial de Comercio para conocer de las apelaciones de las sanciones aplicadas por la Dirección de Industria y Comercio.

La inquietud de los comerciantes nació en Mayo de 1966, cuando un grupo de dirigentes del comercio pidió al Presidente de la República la creación del Registro Nacional de Comerciantes. Los fundamentos que motivaron la solicitud fueron:

- Evitar la proliferación irracional del comercio;
- Erradicar el comercio clandestino;
- Llevar una estadística cuya función la desempeñaría un Rol de los Comerciantes;
- Establecer un sistema de afiliación gremial obligatoria, debido al desinterés de los comerciantes para asociarse.

Sin embargo, la realidad indica que, en algunos casos, la afiliación obligatoria ha derivado en cobros que exceden de un margen legal razonable para financiar programas de desarrollo social. Pero no cabe ninguna duda que el Registro, el que es una corporación de derecho privado, que persigue fines de interés público, se debilitaría si se derogasen las normas sobre afiliación obligada.



Se termina pidiendo que se tengan por formuladas las observaciones al requerimiento y que se escuche, en audiencia verbal, al representante del Registro Nacional de Comerciantes.

36.- A continuación, a fs. 115, corren las observaciones hechas al requerimiento de Fiscalía por la Federación Nacional de Comerciantes de Ferias Libres, Ambulantes y Estacionados de Chile.

Se trata de una presentación exactamente igual a la del Rol Nacional de Comerciantes de Ferias Libres, Ambulantes y Estacionados de Chile, de fs. 37, por lo que es innecesario analizarla por separado.

37.- A fs. 90 formulan sus observaciones la Asociación de Pequeños Industriales de Valparaíso (APIVA) y la Cámara de Comercio Minorista de Valparaíso, para lo cual hacen suyo un informe en derecho del Profesor de Derecho Económico de la U. de Chile de Valparaíso, don Carlos Soya González.

Apunta este informe que el requerimiento del señor Fiscal no es procedente ni en la forma ni en el fondo: en la forma, porque su proposición no encuadra dentro de las facultades de los órganos creados por el Decreto Ley N° 211; y en el fondo, porque las normas de la Ley de Registro de Comerciantes no violan ni la Constitución Política ni las reglas sobre la Libre Competencia.

Agrega que es equivocada la apreciación de que el requisito de adhesión a una organización gremial sea obstáculo o una limitación para acceder libremente al comercio, porque aquél no es más que una modalidad para el ejercicio de éste.

Quien desee incorporarse a la actividad no tiene sino que cumplir con tal exigencia y con las demás que imponen las leyes municipales y tributarias. Tratándose de las garantías constitucionales, hay que distinguir entre el derecho mismo que las declara y ampara y su forma de ejercicio: el derecho lo consagra la ley básica y el ejercicio lo regula la ley ordinaria. No podría decirse que las normas civiles, penales o administrativas, que reglan las materias que les conciernen, sean contrarias a la Constitución. De lo expuesto, resulta que la agremiación que impone la Ley N° 17.066 es sólo un condicionamiento para el ejercicio de la libertad de comercio, tal como lo es la patente municipal o la declaración de iniciación de giro.

38.- Continúa señalando el informe estudiado que, de seguirse el predicamento del señor Fiscal, habría que concluir que son violatorias de la Constitución las normas que obligan a los profesionales a pertenecer a un Colegio para ejercer como tales o que impone a muchos trabajadores ciertas exigencias de matrícula e inscripción en determinados registros. Lo que se persigue con la condición de agremiación es conciliar el derecho al libre ejercicio del comercio e industria con el interés público, cautelándolo más eficazmente.

39.- El señor Fiscal no explica cómo esta agremiación obligatoria contraviene las normas del Decreto Ley N° 211. habría que suponer que los comerciantes, pequeños industriales y artesanos tendrían una especie de privilegio legal de sesgo monopolístico, para desempeñarse en sus tareas específicas, en desmedro de los demás ciudadanos que no podrían acceder a ella. Pero la agremiación, mientras esté abierta a todos los que cumplan determinados requisitos objetivos e impersonales, no tiene nada de monopolística y es conciliable con una concurrencia libre al mercado de bienes o servicios. Si el gremio impusiera

para su ingreso un requisito arbitrario e ilegítimo, tampoco sería la agremiación la conculcatoria, sino esa actitud particular.

40.- El legislador de la Ley N° 17.066 quiso vincular la agremiación con el Registro Nacional como un medio para obtener los fines que a éste se le asignaron (dignificar el comercio, velar por la ética, etc.). Los gremios, de cualquier forma que se organicen, tienen potestad sobre sus asociados para supervigilarlos y el Estado puede, en caso necesario, hasta cancelar su personalidad jurídica.

Manifiesta el informante que, por otra parte, el requerimiento del Fiscal está en contraposición con la Declaración de Principios de la H. Junta de Gobierno en cuanto ésta se refiere a la legitimidad y rol que corresponde en la nueva institucionalidad a los organismos intermedios.

Señala, por último, la improcedencia formal de la petición del señor Fiscal, por cuanto ésta carece de respaldo de los artículos 5° inciso final y 17° N° 5, letra d), del Decreto Ley N° 211, normas en que, equivocadamente, se sustenta la opinión del señor Fiscal. En efecto, la primera de estas normas expresa que "la Comisión Resolutiva podrá requerir la modificación o derogación de los preceptos señalados en este artículo en cuanto limitando o eliminando la libre competencia, los estime perjudiciales para el interés común". Sin embargo, ninguna de las materias contenidas en el artículo 5° tiene relación con las normas de la Ley N° 17.066, que se desea modificar o derogar. El artículo 17° N° 5, letra d) se refiere, a su vez, a la derogación de los preceptos legales y reglamentarios a que se refiere el inciso final del artículo 5°.

41.- Si se considera que el Derecho Público es de interpretación restrictiva y que en él sólo se puede hacer lo que está permitido, debe concluirse que la H. Comisión Resolutiva carece de facultades para proponer la modificación o derogación de los preceptos en comento. Por tal motivo, debe rechazarse el requerimiento del señor Fiscal en todas sus partes.

42.- A fs. 98 corre la opinión emitida por la Cámara Central de Comercio de Chile.

También razona sobre la base que dio nacimiento a la Ley N° 17.066, reiterando que ésta se generó a raíz de una petición de los gremios, que deseaban la implantación de un Registro para la racionalización del Comercio, la estructuración del sector y la depuración de sus filas por medio de la fiscalización de la ética comercial. La ley N° 17.066 estimó que un Registro en que se anoten más o menos 150.000 comerciantes puede ser ineficaz, si no existen, al mismo tiempo, agrupaciones intermedias con personalidad jurídica y capacidad gremial. Por eso puso como exigencia previa la adhesión a un gremio.

43.- Con respecto a la conciliación entre la agremiación obligatoria con la libertad de asociación, es cierto que la ley exige al comerciante afiliarse a un gremio, lo que podría contrariar la libertad de asociación. Pero no es menos cierto que, respetando la libertad, el comerciante puede hacerlo en cualquier entidad de la provincia. Por otra parte, si está afiliado a una asociación especializada de carácter nacional, no necesita pertenecer a la cámara provincial.

44.- En lo concerniente a la relación entre **agremiación** obligatoria y libre competencia, acota el informe que el hecho de que una persona que pretende ejercer el comercio deba, forzosamente, inscribirse en un gremio, no vulnera la libre com-

petencia, porque se exige ese requisito, en forma idéntica, a todos los que ejercen una misma actividad.

45.- Tampoco existen riesgos provenientes de la agremiación que atenten contra la libre concurrencia, pues éste existiría sólo cuando medidas internas pudieran provocar la imposibilidad de ejercer el comercio (por ejemplo, negativa para admitir la incorporación de un comerciante a un gremio determinado, exigencia de cuotas inalcanzables, existencia de sistemas discriminatorios, expulsiones injustificadas de socios, etc.).

46.- Las entidades gremiales deben tener la posibilidad de rechazar a un comerciante deshonesto o de excluir de sus filas a quienes no cumplan con los requisitos básicos de cooperación y rectitud comerciales. También deben quedar libres para exigir las cuotas necesarias a fin de desarrollar eficaces servicios.

47.- En cuanto a las posibles discriminaciones, éste es un problema remoto, porque hay muchas asociaciones con cuotas más bajas y que admitirían al interesado. El justificado temor del señor Fiscal a este respecto, puede resolverse mediante disposiciones legales que contemplen la solución para los casos extremos, como podría ser un recurso rápido ante el Registro Provincial o ante el Juez de Letras de la localidad.

48.- Por último, dice el informe, la opinión del señor Fiscal en cuanto impugna la norma que prohíbe a los productores o mayoristas vender al por mayor a quien no acredite estar inscrito en el Registro, debe ser desestimada, pues esta disposición es indispensable para evitar el comercio clandestino. Por lo demás, ya existe la exigencia de presentar en

el mismo caso la inscripción en el Rol de Compraventas o el Rol Tributario. Concluyen pidiendo una audiencia verbal para aportar mayores antecedentes.

49.- A fs. 122 se pide informe a los señores Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción y del Trabajo y de Previsión Social.

Con fecha 31 de Agosto de 1976, el señor Subsecretario del Trabajo don Vasco Costa Ramírez hace suyo un informe de la Asesoría Técnica de esa Secretaría de Estado, evacuado con ocasión de las observaciones hechas a un proyecto de Decreto Ley sobre Libertad de Trabajo. En esa oportunidad, dice el oficio, la Subsecretaría del Trabajo "manifestó su criterio favorable a la derogación de toda norma que contemple la Afiliación Sindical o Gremial obligatoria, como requisito mediano o inmediato para ejercer un trabajo, oficio o actividad, por las siguientes razones:

- a) Porque esa medida tiende a una mayor libertad de trabajo;
- b) Porque es concordante con la política del Supremo Gobierno, en orden a ajustar sus normas de carácter laboral a los principios consagrados en convenios de carácter internacional, entre los cuales se contempla el de la libertad sindical, que no promueve la afiliación obligatoria a este tipo de organizaciones.
- c) Porque, de igual manera, el criterio general que in forma al Código del Trabajo y a sus leyes complementarias vigentes, es el sistema de libertad sindical y que en forma irrestricta se mantiene en el anteproyecto de Código del Trabajo, y
- d) Porque evita la posibilidad de prácticas monopóli-

cas de los sindicatos o gremios mediante la fijación de cupos de empleo en el área respectiva".

50.- A continuación, el informe expresa que comparte, sin embargo, la opinión de los organismos consultados, en cuanto estiman que el requerimiento del señor Fiscal no procedería, ya que el requisito de afiliación sindical o gremial obligatorias previsto en las normas legales y reglamentarias cuya derogación o modificación se solicita, no contraviene al Decreto Ley N° 211 ni tampoco configura alguno de "los actos o medidas que se describen en dicho cuerpo legal o induce a su ejecución, los cuales implícitamente se prohíben por impedir la libre competencia".

En consecuencia, la realización de dichos actos o medidas serían irrelevantes a la aludida exigencia, como de igual manera lo serían otras de similar naturaleza y que se requirieren para ejercer la actividad de comerciante, entre las cuales se encuentran las de orden municipal, tributario, de inscripción, etc."

51.- Finaliza este informe señalando que el requerimiento del señor Fiscal es restrictivo, en cuanto propone derogar sólo algunas disposiciones legales que miran el ejercicio de una profesión en una determinada actividad, excluyendo otras que imponen los mismos requisitos para ejercerlas, como ocurre con los transportistas y taxistas, por lo que sería útil que se ampliara el requerimiento a todos los casos en que se exija, como requisito mediato o inmediato, la afiliación sindical o gremial obligatorias para el ejercicio de un determinado trabajo, actividad u oficio.

52.- A fs. 126, el señor Ministro de Economía, Fomento y

Reconstrucción expresa, por oficio de 6 de Septiembre último, "su intención de no emitir una opinión toda vez que no desea influir en una materia jurídica y de plena competencia de los tribunales de justicia quienes sobre el particular fallarán en definitiva en estricto derecho".

53.- Por último, habiéndosele pedido también informe al señor Ministro de Hacienda, mediante resolución de fs. 102 vuelta, de fecha 4 de agosto pasado, a fin de que informara a la Comisión sobre el sentido y alcance del artículo 23 del Decreto Ley N° 1532, derogatorio del artículo 15 de la Ley N° 17.066 y de otras disposiciones legales y reglamentarias "que condicionan el pago de impuestos o derechos municipales al cumplimiento previo de tributos u obligaciones fiscales o de carácter previsional", este Secretario de Estado contestó, mediante oficio de 21 de Septiembre último (fs. 127), que tal derogación "no tiene otro sentido y alcance que el de facilitar y desburocratizar el pago por parte de los contribuyentes y la percepción por parte del Fisco o las Municipalidades, de impuestos, derechos y tributos en general".

54.- A fs. 127,vta., se ordenó traer los autos "En relación" y se fijó fecha para escuchar los informes verbales ofrecidos anteriormente, lo que se hizo el 13 de Octubre último, a las 10 horas.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

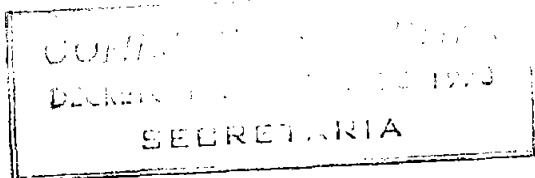


1.- Que, como cuestión previa, esta Comisión debe dejar establecido que la objeción que se ha formulado acerca de la presunta carencia de competencia suya para conocer de las materias que inciden en este requerimiento, es infundada, como se pasará a demostrar.

En efecto, el artículo 17 N° 5°, letra d) del Decreto Ley N° 211, de 1973, señala, como uno de los deberes y atribuciones de la Comisión Resolutiva, "requerir la modificación o derogación de los preceptos legales y reglamentarios a que se refiere el inciso final del artículo 5° ", entre los cuales se encuentran todas las materias especificadas en los incisos 1° y 2° de dicha disposición.

Es incuestionable que esta facultad fue otorgada a la Comisión Resolutiva en forma expresa, porque los dos primeros incisos del artículo 5° comentado dejan vigentes normas que se refieren a materias que podrían denominarse como clara o abiertamente monopólicas. En consecuencia, si la ley ha facultado a la Comisión Resolutiva para pedir la derogación o modificación de los preceptos que se ha considerado que instauran verdaderos monopolios legales, por estar contenidos en textos opuestos o abiertamente contrarios a las disposiciones del Decreto Ley N° 211, de 1973, y que este conservó, expresamente, en vigencia, debe entenderse que, implícitamente, la misma atribución le corresponde para denunciar normas atentatorias a la libre competencia que se encuentra en otros textos legales, sin que se haya salvado expresamente su vigencia.

No están expresamente comprendidas por el artículo 5° del Decreto Ley N° 211, de 1973, entre las salvedades

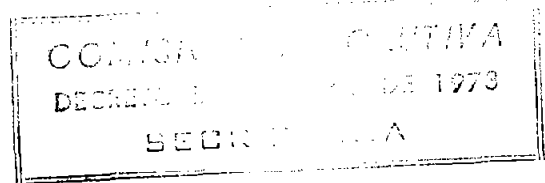


des a la derogaci3n t3cita que dicho Decreto Ley, necesariamente, debi3 producir respecto de toda otra disposici3n inconciliable con las suyas, las disposiciones legales y reglamentarias a que se refiere el requerimiento debieran estimarse derogadas. Sin embargo, esta Comisi3n no podr3a formular, de un modo general, una declaraci3n sobre la derogaci3n de uno o m3s preceptos legales, porque tal atribuci3n no le ha sido encomendada por la Ley. Por otra parte y seg3n se dir3, el requerimiento que actualmente est3 sometido al conocimiento de esta Comisi3n no es una controversia entre partes ni importa la aplicaci3n concreta de una norma legal para resolverla, caso en el cual, el Juez, para determinar la ley aplicable y excluir la ley o las leyes que no est3n vigentes, debe pronunciarse, precisamente, sobre su derogaci3n.

Por lo dem3s, el legislador, tambi3n estim3 vigentes las disposiciones legales materia del requerimiento, ya que, sobre ese supuesto, el Decreto Ley N° 1532, de 29 de Julio 3ltimo, derog3 expresamente el art3culo 15 de la Ley N° 17.066.

Debiendo considerar vigentes las disposiciones materia del requerimiento, esta Comisi3n tiene competencia para solicitar su derogaci3n o su modificaci3n, si las estima limitantes de la libre competencia y perjudiciales al inter3s com3n.

2.- Que, en m3rito de lo anteriormente expuesto, es tambi3n conveniente dejar establecido que esta Comisi3n, en uso de las facultades legales mencionadas, ha reunido todos los antecedentes necesarios para emitir un pronunciamiento, oyendo a los principales interesados, tanto en forma escrita como verbal. Sin embargo, la propia naturaleza de la materia en estudio demuestra que no existe

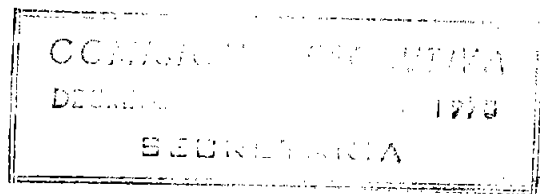


en la especie, una contienda entre partes que esta Comisión deba resolver, por cuya razón no es necesario referirse en forma concreta, expresa y determinada a cada una de las múltiples argumentaciones esgrimidas por los organismos interesados. Sin embargo, la Comisión, en forma resumida, se hará cargo de las cuestiones más relevantes planteadas por las entidades que han comparecido en estos autos.

3.- Que el señor Fiscal ha expresado, en primer término, que el imperativo de sindicalización que, como mandato expreso, establece en el artículo 7° de la Ley N° 17.066, conforma un factor que restringe o limita la libertad para acceder a la actividad del comercio, restricción que no se sustenta en razones de conveniencia general que la justifiquen; y que puede suplirse por otros requisitos de carácter objetivo, como son, el tener negocio establecido, gozar de una patente municipal y estar inscrito en los Roles General de Contribuyentes y de Compraventas y Servicios. En consecuencia, los fines que, a juicio de los organismos gremiales escuchados, se obtienen con la sindicalización (dignificación) del Comercio, observancia de la ética profesional, racionalización de la comercialización en beneficio del consumidor, eliminación del comercio clandestino, etc.), pueden lograrse por otros medios.

Esta Comisión cree también que los fines o beneficios que se atribuyen, según se ha dicho, a la sindicalización obligatoria, no son ni exclusivos de ésta, ni hay garantía de que ella, necesariamente, los produzca o los depare. En consecuencia, no se divisa la necesidad de ligar la imposición legal de la sindicalización obligatoria con la consecución de aquellos fines. Por tanto, cabe juzgar, separada o aisladamente, dicha imposición, para concluir si ella restringe o elimina la libre competencia, al constituir un entorpecimiento para el acceso a la actividad de

B



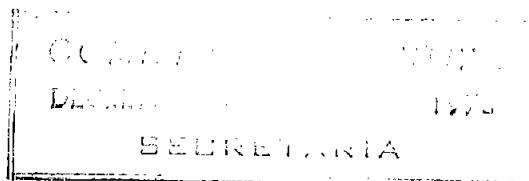
comerciante, o nó, y si, en tanto lo sea, es perjudicial para el interés común.

4.- Que el artículo 7° de la Ley N° 17.066, en relación con los artículos 2° y 9°, establece que la persona que desee ejercer la actividad de comerciante, en el país, debe ingresar a una organización gremial con personalidad jurídica de la localidad o de alguna provincia, organización que debe estar afiliada a la Cámara Central de Comercio de Chile, o a la Confederación del Comercio Detallista Establecido y de la Pequeña Industria de Chile o a la Confederación Nacional Unica de la Pequeña Industria y Artesanado de Chile, e inscribirse, además, en el Registro Nacional de Comerciantes, Pequeños Industriales y Artesanos de Chile.

A juicio de la Comisión, tal exigencia para el ejercicio de una actividad que no requiere título alguno, constituyen entorpecimientos para el acceso a dicha actividad, y, desenvolviéndose ésta, esencialmente, en el ámbito económico, aquéllas importan una restricción de la libre competencia, en general en el comercio y, por tanto, lesiva del interés común.

5.- Que la conclusión anterior no implica, en forma alguna, desconocer la importancia de la agremiación y/o sindicalización dentro de los distintos ámbitos de la actividad nacional, sino señalar que la sindicalización y/o agremiación obligatorias constituyen, en la especie, un factor que restringe o limita la libertad para acceder a la actividad de comerciante.

El propósito de proclamar el ingreso voluntario a los gremios, suprimiendo, así, trabas a la libertad de comercio,

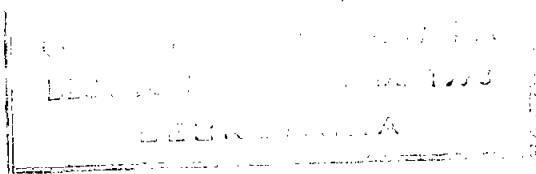


no implica una posición contraria a los mismos. Por lo demás, este propósito concuerda con el criterio sustentado por el Supremo Gobierno, que, a través del Ministerio del Trabajo, ha manifestado a esta Comisión, precisamente en la materia que interesa, su opinión "favorable a la derogación de toda norma que contemple la afiliación sindical o gremial obligatoria, como requisito mediato o inmediato para ejercer un trabajo, oficio o actividad". (Oficio Ordinario N° 1092, de 31 de Agosto pasado, de la Subsecretaría del Trabajo).

6.- Que, asimismo, la prohibición del artículo 15 de la Ley N° 17.066, hoy derogada, que impedía a las Municipalidades renovar cualquier tipo de patente a aquellos comerciantes que no acreditaren estar inscritos en el Registro correspondiente, era un obstáculo absoluto para ejercer la actividad de comerciante, porque decía que "no se renovará la patente de ninguna clase al comerciante, pequeño industria o artesano que estando obligado a inscribirse no acredite que se encuentra inscrito en el Registro correspondiente y que se encuentre atrasado por más de seis meses en el pago de las cuotas a que se refiere el artículo 12".

En este punto, la Comisión debe precisar que la exigencia de Registro, para ejercer la actividad de comerciante, no es objetable, siempre que se trate de un mero registro o inscripción en un Registro Público, abierto a todos los comerciantes, y cuya mantención no esté supeditada a otra carga o gravamen que los indispensables derechos públicos u oficiales inherentes a todo registro público.

La exigencia de registro, cuya mantención esté supeditada al pago de cuotas periódicas para satisfacer necesidades distintas de la mera inscripción o registro, a juicio de la Comisión, participa de caracteres propios de organizaciones gremiales o, al menos, ajenos a la fé pública de los roles o catastros públicos.



Por lo anterior, la Comisión estima que el requerimiento de modificación legislativa debe hacerse extensivo a las disposiciones de la Ley N° 17.066 que establecen el registro de los comerciantes y su mantención como una carga onerosa o gravamen inexcusable para el ejercicio de la actividad de comerciante.

7.- Que las Organizaciones cuyo parecer se ha solicitado por la Comisión han manifestado, todas, sus opinión contraria al requerimiento del señor Fiscal, pero, a juicio de la Comisión, se han limitado a señalar las razones que motivaron la dictación de la ley N° 17.066 y las que la justificarían en la actualidad, pero no han demostrado que las disposiciones impugnadas no importen un entorpecimiento a la libre competencia, por cuya defensa velan los preceptos del Decreto Ley N° 211, de 1973.

Que la Comisión concuerda con el parecer de los informantes en cuanto han expresado que es preciso distinguir entre el derecho mismo que declara y ampara una garantía constitucional y el "ejercicio" de tal garantía, regulado por la ley ordinaria. Pero no cabe duda que es posible, mediante la regulación legal del ejercicio, llegar a coartar el derecho mismo, estimando esta Comisión, en opinión concordante con la Fiscalía, que así ha ocurrido en la especie, al exigirse la sindicalización o agremiación obligatorias para acceder a una actividad mercantil.

9.- Que la interpretación anterior, válida bajo la sola vigencia de la Constitución Política del Estado, cobra mayor fuerza con la publicación del Acta Constitucional N° 3. Es así como el inciso 4° del número 20 del artículo 1° de dicha Acta Constitucional reitera, en forma casi idéntica, el inciso 2° del antiguo artículo 14 de la Constitución Po-

lítica del Estado, al decir: "Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a la moral, a la seguridad o a la salud públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así".

Se agrega en los incisos siguientes del citado N° 20 que "la ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deban cumplirse para ejercerlas".

"La colegiación será obligatoria en los casos expresamente exigidos por la ley, la cual sólo podrá imponerla para el ejercicio de una profesión universitaria".

"No se podrá exigir la afiliación a una organización sindical como requisito para desarrollar un determinado trabajo".

10.- Que, como puede apreciarse, la tantas veces mencionada exigencia de agremiación obligatoria, no importa un título que se justifique en razón de la moral, la seguridad o la salud públicas ni lo exige tampoco 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.

11.- El argumento, que también se ha dado, en el sentido que la agremiación obligatoria no vulnera la libre competencia, porque se trataría de un requisito que se exige en forma idéntica a todos los que ejercen una misma actividad, no alcanza a ser una excusa, puesto que si bien es cierto que tal exigencia no elimina la competencia, restringe el acceso a una importante actividad económica, sin que exista,

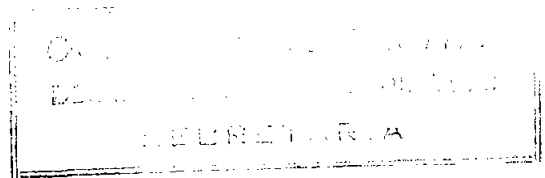
como se ha visto, interés público alguno en su restricción. Por el contrario, la Constitución Política cuida de manifestar el interés opuesto.

12.- Que el requerimiento del señor Fiscal se extiende, también, al artículo 72, de la ley 17.066, en cuanto su inciso 4° exige, como requisito indispensable para inscribirse en el Rol Nacional de Comerciantes de Ferias Libres, Ambulantes y Estacionados de Chile, la afiliación a alguna organización gremial o sindical legalmente establecida.

13.- Que el Rol Nacional de Comerciantes de Ferias Libres, Ambulantes y Estacionados de Chile y la Federación Nacional de los mismos comerciantes, rechazan la afirmación del señor Fiscal en cuanto que la afiliación a un gremio o sindicato sería para aquéllos, un primer requisito legal, de carácter inexcusable, que debe cumplir toda persona que intente dedicarse a ese comercio. Sostienen que, precisamente, los incisos 4° y 5° del citado artículo 72 señalan como único requisito para adquirir la calidad de comerciante de ferias libres, ambulante o estacionado la obtención de un permiso municipal, el que se otorga sin sujeción a ninguna condición y en forma enteramente libre por las Municipalidades. Que, posteriormente, y a más tardar en un plazo de 30 días, el comerciante que ha obtenido el permiso debe inscribirse en el Rol Nacional y que sólo entonces, en ese acto, se le exige estar afiliado a un Sindicato u Organización Gremial.

14.- Que, a juicio de la Comisión, la antedicha objeción al requerimiento del señor Fiscal es sólo formalmente cierta, pues, si bien para iniciarse en la actividad de comerciante se requiere, únicamente, un permiso municipal, tan





pronto éste se obtiene, surge la obligación de inscribirse en el Rol Nacional -la que debe cumplirse en el término de 30 días- y, para poder requerir esta inscripción es necesario estar afiliado a una Organización Sindical o Gremial. En suma, con un aplazamiento de 30 días, la situación de estos comerciantes es igual a la de los demás comprendidos en la ley N° 17.066.

15.- Que, el criterio adoptado en esta oportunidad por esta Comisión es concordante con el que se sustentó en las dos ocasiones anteriores, similares al presente, y que motivaron el actual requerimiento del señor Fiscal, esto es, en la Resolución N° 13 de 14 de Mayo de 1975, por la cual se solicitó 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 y la Resolución N° 22 de Diciembre del año pasado, por la cual se pidió al Supremo Gobierno la modificación de la Ley N° 9588 que creó el Registro Nacional de Viajantes.

Por estas consideraciones, visto, además, lo dispuesto por los artículos 5° incisos 1° y final y 17, letra d) del Decreto Ley N° 211, de 1973, se resuelve:

Solicitar al Supremo Gobierno la derogación o la modificación de los preceptos de los artículos 7°, 12° y 43 inciso 3° y 72, incisos 1° y 4° de la Ley N° 17.066, como asimismo de sus disposiciones reglamentarias que obstaculizan el libre acceso al ejercicio de las actividades de comerciante, pequeño industrial y artesano, comerciante de ferias libres, ambulante y estacionado.

Transcribábase a su Excelencia el Presidente de la República y a los señores Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción y del Trabajo y Previsión Social.

Notifíquese al señor Fiscal y comuníquese a los organismos y entidades a las que se pidió informe en estos autos.

*Victor Manuel Rivas del Canto*  
*Abelardo Ossandón*  
*Alberto Guzmán*  
*Exequiel Sagredo*  
*Fernando Lagos*  
*Samuel Silva*

Pronunciada por los señores don Víctor Manuel Rivas del Canto, Ministro de la Excma. Corte Suprema y Presidente de la Comisión; don Abelardo Ossandón Alvarez, Intendente, subrogando al señor Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras; don Alberto Guzmán Valenzuela, Superintendente de Compañías de Seguros Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio; don Exequiel Sagredo Foncea, Síndico General de Quiebras; don Fernando Lagos Díaz, Subdirector Jurídico del Servicio de Impuestos Internos, subrogando al señor Director Nacional; y don Samuel Silva Sanhueza, Director Nacional de Industria y Comercio.

*Eliana Carrasco*  
 Eliana Carrasco C.  
 Secretaria.

COMISION RESOLUTIVA  
 DECRETO LEY 11.811 DE 1973  
 SECRETARIA