

Santiago, once de mayo de dos mil cuatro.

VISTOS:

1.- A fs. 1, del expediente Rol N° 210-02 de la Comisión Preventiva Central, consta la denuncia del Sindicato de Trabajadores Independientes Suplementeros N° 2 de Antofagasta, que expone que en dicha ciudad existen dos Sindicatos de Suplementeros que son: a) el Sindicato Profesional de Suplementeros de Antofagasta que está afiliado a la Confederación Nacional de Suplementeros de Chile, en adelante Conasuch, y que es directo beneficiario de todas las garantías que otorgan las empresas periodísticas y ; b) el Sindicato de Trabajadores Independientes Suplementeros N° 2 de Antofagasta, que no está afiliado a la Confederación antes señalada.

Agrega que la Asociación Nacional de Prensa, en adelante ANP, ha suscrito un acuerdo con CONASUCH de pagar un valor mínimo por cada inserto que traiga consigo el diario de un determinado día (insertos son, por ejemplo los catálogos de las casas comerciales).

Añade que, como los diarios locales son los que más insertos traen, el sindicato denunciante envió una carta al Sr. Manuel Rojas, Jefe de Circulación del Diario "El Mercurio", exponiéndole la situación y preguntándole si, además, procedería el pago retroactivo a ese sindicato del mismo beneficio, quien finalmente respondió que no podía pagar los insertos dado que el Sindicato no está afiliado a CONASUCH.

Denuncia, en consecuencia, el hecho de que el Sindicato de Suplementeros N° 2 de Antofagasta está siendo discriminado por el hecho de que no es necesario estar afiliado a la Conasuch para poder ser retribuido por dichos servicios, haciendo referencia al Dictamen N° 9/86 de 4 de diciembre de 1986, de la Comisión Preventiva de la I Región.

2.- A fs. 12, del expediente de la Comisión Preventiva Central, se acompaña un denominado "Extracto del acuerdo firmado en Santiago por la Confederación Nacional de Sindicatos de Suplementeros de Chile y la Asociación Nacional de la Prensa", de

REPUBLICA DE CHILE
COMISION RESOLUTIVA

fecha 12 de julio de 2000, en el cual se señala que, a contar del 2 de enero de 2000, los editores de diarios afiliados a la ANP, cancelarán las siguientes cantidades por cada inserto publicitario que se entregue a los suplementeros en las agencias distribuidoras:

- Suplementero sindicalizado afiliado a Conasuch: \$ 5,25;
- Sindicato afiliado a Conasuch: \$ 0,50 y
- Conasuch: \$ 0,15,
- Total: \$ 5,90.

3.- A fs. 35, se solicitó informe a la Fiscalía Nacional Económica la cual señala que la Ley N° 17.393, de 3 de diciembre de 1970, contiene normas de carácter previsional, laboral, y relativas a las retribuciones por los servicios de distribución de diarios y revistas. Añade que, en su artículo 13, señala: *"La Asociación Nacional de la Prensa suscribirá con la Federación Nacional de Suplementeros de Chile un convenio nacional o convenios regionales para establecer las modalidades de distribución, porcentajes y horarios, y garantías suscritas en convenios anteriores."*

Expone que el 28 de junio de 1972, la ANP suscribió un convenio que establece las condiciones de venta de los diarios y revistas y, posteriormente, el 29 de diciembre de 1993 se celebró, un nuevo acuerdo, que establece la obligación de los editores de diarios afiliados a la ANP, a contar del 12 de enero de 1994, de pagar a los suplementeros afiliados a la Confederación, la cantidad de \$ 2,50 por cada inserto que circule en los diarios enviados a la agencia distribuidora.

Agrega que, actualmente, el artículo 13 de la indicada Ley se mantiene vigente, debido a lo cual, los únicos beneficiarios del pago por los insertos que se incorporan a los diarios son los suplementeros que pertenecen a los Sindicatos afiliados a la Confederación, situación que configura una discriminación que perjudica a sus competidores y atenta en contra de la libre competencia.

Sugiere a la Comisión Preventiva Central dictaminar que la situación planteada constituye una discriminación que atenta en contra de la libre competencia y, en atención a que tiene su origen en una disposición legal, elevar estos antecedentes a esta Comisión Resolutiva, a fin de que, previo requerimiento de la Fiscalía Nacional Económica, requiera del Supremo Gobierno que patrocine una modificación del artículo

REPUBLICA DE CHILE
COMISION RESOLUTIVA

13, en el sentido de que la ANP debe celebrar, bajo condiciones objetivas y no discriminatorias, los convenios a que se refiere la ley con otras entidades, asociaciones o sindicatos que agrupen a suplementeros no afiliados a dicha Confederación.

4.- A fs. 1, de estos autos, la Comisión Preventiva Central en su Dictamen N° 1271, de 24 de octubre de 2003, señala que se hará lugar a lo sugerido por la Fiscalía Nacional Económica y se acogerá favorablemente la petición del Sindicato N° 2 de Suplementeros de Antofagasta.

Añade que, si bien existe el imperativo legal en que se ampara la ANP para suscribir convenios con la Federación Nacional de Suplementeros, nada se dice en el texto de la ley de las condiciones del mismo, de suerte que las obligaciones y derechos que en ellos se establecen quedan entregados a la autonomía de la voluntad de quienes los suscriben.

Indica que, en ese entendido, es posible asumir que las condiciones a que se obligó la ANP, dicen relación con los costos eficientes del sistema de distribución de diarios y revistas, por lo que no se divisan razones económicas de costos para que se discrimine entre suplementeros de la Federación y el resto.

En consecuencia, a su juicio, pierde fuerza el argumento de la ANP, que se ampara en una normativa legal para negarse a pagar por un servicio que se presta; si a esto se agrega que la normativa de defensa de la competencia se encuentra contenida en una ley posterior a la que sirve de amparo a los denunciados, en la cual se impide que un dominante discrimine precios sin fundamentos de costos, hasta el punto de no pagar por un servicio, tenemos una conducta que es sancionable desde la perspectiva del Decreto Ley N° 211.

Añade que, si bien el Decreto Ley N° 211 no hace prevención general sobre derogación, se puede declarar que tal circunstancia tácitamente fluye de ella y atendida su normativa, debe entenderse que cualquiera disposición que esté en colisión con el sentido o espíritu que la inspira, en particular, el bien jurídico que protege, debe entenderse derogado.

REPUBLICA DE CHILE
COMISION RESOLUTIVA

Y así, por ser contrario a la libre competencia lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 17.393, debe entenderse derogada por el Decreto Ley N° 211, y previene a la ANP en el sentido de que no puede ampararse en la Ley N° 17.393 para negarse a pagar por un servicio de distribución que realizan los suplementeros, que no se encuentren afiliados a la Confederación, en los términos que libremente pacten, y sin perjuicio de lo declarado, se acoge la sugerencia de la Fiscalía y se solicita requiera de esta Comisión Resolutiva, para que, a su vez, solicite al Supremo Gobierno que patrocine una modificación del artículo 13 de la Ley 17.393.

Se acordó la prevención anterior, con el voto en contra del integrante Sr. Castro quien fue de opinión de no efectuarla, pues, a su juicio, los beneficios obtenidos por una organización sindical no son traspasables a otra, tanto más si ellos han sido determinados por ley.

5.- A fs 8, la Asociación Nacional de la Prensa interpone recurso de reclamación y señala:

- a) Que el mandato que, en virtud de la Ley 17.393, se confirió a la ANP para celebrar convenios con la CONASUCH se encuentra determinado en ese cuerpo legal, tanto en su finalidad como respecto de la persona jurídica que es contraparte de sus afiliados y, en ese sentido, se estima que la extensión del mismo a materias o personas no previstas allí, podría acarrearle responsabilidades legales.
- b) Que la ANP no puede ser obligada a hacer extensivo a un sindicato los beneficios y condiciones obtenidas por otra organización sindical.
- c) Que el dictamen reclamado atribuye a su representada actos que sólo ha ejecutado en virtud de una legislación que, mientras no se declare que está derogada, debe entenderse vigente. A ello debe agregarse que los convenios entre la ANP y CONASUCH obedecen a una racionalidad económica que no es automáticamente extensiva a sindicatos no asociados.

Solicita se acoja el recurso de reclamación y se deje sin efecto el mencionado Dictamen de la Comisión Preventiva Central.

REPUBLICA DE CHILE
COMISION RESOLUTIVA

6.- A fs. 13, CONASUCH interpone recurso de reclamación y señala que los denunciantes no constituyen en estricto derechos suplementeros, lo que les inhibe para actuar en tal calidad y pretender beneficios que por ley les está vedado, conforme a lo señalado en el artículo 1° de la Ley 17.393.

Por otro lado, señala, que su organización representa un 93% del total de personas que reúnen la calidad de suplementeros; se trata de más de 7.200 socios incorporados en los más de 60 sindicatos a través de todo el país, no siendo exacto lo señalado en el Dictamen recurrido que sólo serían algunos suplementeros los que se encontrarían adheridos a esta organización.

En relación con los efectos del acuerdo con la ANP, indica que conforme a la ley del contrato, los efectos en cuanto a derechos y obligaciones que genera, sólo alcanzan a los contratantes, no resultando posible que un tercero ajeno al mismo pudiera exigir en su beneficio la aplicación de éste toda vez que carecería de título para tal requerimiento.

Solicita se deje sin efecto el Dictamen y en su lugar resuelva rechazar la denuncia presentada por el Sindicato N° 2 de Antofagasta y declarar que el mencionado artículo 13 de la Ley 17.393 no viola las normas sobre libre competencia, con costas.

7.- A fs. 38, esta Comisión se avoca al conocimiento de los hechos y confiere traslado a las partes por el término legal.

8.- A fs. 46, Conasuch, evacuando el traslado, reitera los fundamentos del recurso de reclamación y añade que el Dictamen reclamado resolvió obligar a la ANP que debe convenir con el Sindicato de Suplementeros N°2 de Antofagasta, otorgándole los mismos beneficios de que gozan sus asociados, atendido a que el artículo 13 de la Ley 17.393 estaría derogado tácitamente y que el convenio atentaría contra la libre competencia. Solicita acoger el recurso de reclamación, objetando los fundamentos del dictamen.

9.- A fs. 49, la ANP evacúa el traslado y reitera lo expresado en el recurso de reclamación y añade que, como todo contrato, dichos convenios sólo producen efectos relativos, de modo que sólo se aplican a quienes lo han celebrado.

REPUBLICA DE CHILE
COMISION RESOLUTIVA

Señala que a lo anterior debe agregarse que la ANP no puede ser obligada a hacer extensivos a un sindicato los beneficios y condiciones obtenidos por otra organización sindical.

Agrega que tampoco resulta razonable que un convenio negociado bajo circunstancias particulares se imponga por igual a todos los partícipes de aquélla, pues ello supone imponer idénticas condiciones, sin consideración a las diferentes habilidades de los distintos agentes del mercado eliminando así la competencia. Solicita tener por evacuado el traslado y acoge la reclamación.

10.- A fs. 63, esta Comisión estimó que no habían hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos y ordenó traer los autos en relación.

11.- Con fecha 14 de abril de 2004 tuvo lugar la vista de la causa, alegando los abogados de las partes y quedando la causa en estado de fallo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, se han interpuesto sendos recursos de reclamación por Conasuch y ANP en contra de Dictamen N° 1271, de 24 de octubre de 2003, de la Comisión Preventiva Central, quienes, a su vez, son contraparte en los acuerdos suscritos en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley N° 17.393, y que tienen por objeto establecer retribuciones por los servicios de distribución y venta a público de diarios y revistas por los suplementeros asociados a la Conasuch.

Que, el citado artículo 13 dispone que *“La Asociación Nacional de la Prensa suscribirá con la Federación Nacional de Suplementeros de Chile un convenio nacional o convenios regionales para establecer las modalidades de distribución, porcentajes y horarios, y garantías suscritas en convenios anteriores.”*;

SEGUNDO: Que, lo dictaminado en la resolución recurrida, en lo que a las partes que han intervenido en la causa se refiere, expresa:

REPUBLICA DE CHILE
COMISION RESOLUTIVA

"En consecuencia, se previene a la Asociación Nacional de la Prensa en el sentido de que no puede ampararse en lo dispuesto en la Ley N° 17.393, para negarse a pagar por un servicio de distribución que realizan los suplementeros del país que no se encuentran afiliados a la Confederación Nacional de Suplementeros de Chile, en los términos que libremente pacten."

Además dispuso:

"Sin perjuicio de lo declarado, se acoge la sugerencia de la Fiscalía Nacional Económica y se le solicita requiera a la H. Comisión Resolutiva, para que, a su vez, solicite al Supremo Gobierno que patrocine una modificación del artículo 13 de la Ley N° 17.393, en los términos consignados en el numeral 14 precedente.";

TERCERO: Que, las partes recurrentes han expresado que la prevención hecha a la ANP, significaría una "aplicación extensiva" de los convenios celebrados entre la Conasuch y ella, llegando a constituir una forma de "contratación compulsiva", violentando el principio del efecto relativo de los contratos;

CUARTO: Que, revisado el pronunciamiento de la Comisión Preventiva Central, no se vislumbra de manera alguna que de su resolución final pueda desprenderse lo que los recurrentes aducen. Lo resuelto constituye una prevención respecto de la ANP, en cuanto a que ella no puede ampararse en lo dispuesto en la citada Ley N° 17.393, para negarse a pagar por un servicio de distribución que realizan los suplementeros del país que no se encuentran afiliados a la Confederación Nacional de Suplementeros de Chile, en los términos que libremente pacten.

Que, en lo que atañe a la referencia que hace la parte de Conasuch al voto de minoría del dictamen, el cual efectivamente se refiere a que los beneficios obtenidos por una organización sindical no son *traspasables* a otra, cabe precisar que esta opinión, como tal, no constituye sentencia, siendo ella una disidencia de parte de uno de los cinco integrantes que concurrieron al acuerdo, sin que pueda atribuírsele algún mérito a los efectos de interpretar la resolución dictada;

QUINTO: Que, en consecuencia, claramente, no aparecen de manifiesto para esta Comisión ninguna de las aprensiones que ambos recurrentes han expuesto respecto de

REPUBLICA DE CHILE
COMISION RESOLUTIVA

una vulneración de los principios que rigen el derecho de los contratos, toda vez que, los pagos y condiciones que se pacten entre quienes prestan un servicio de distribución y venta a público de diarios o impresos periódicos, sin ser afiliados a la Conasuch, serán libremente convenidos con la ANP o incluso con los respectivos medios de comunicación escritos, como más adelante se resolverá;

SEXTO: Que, con todo, y habiendo sido necesario entrar a analizar en esta avocación lo resuelto en cuanto a la prevención dispuesta respecto de la ANP y que se transcribe en el motivo segundo, esta Comisión estima procedente en esta oportunidad formular una declaración adicional a este respecto.

Que, cabe tener presente que la razón de orden legal que fundamenta la prevención a la ANP - en forma adicional a las demás consideraciones que la Comisión Preventiva Central consignó en su dictamen - es que no existe impedimento en la ley para que tanto la ANP como cualquier diario, asociado o no a la ANP, pueda suscribir los convenios para los servicios de distribución y venta a público que les sean prestados por suplementeros no afiliados a la Conasuch;

SÉPTIMO: Que, en efecto, por una parte, no se vislumbra limitación legal alguna que impida a la ANP suscribir convenios o contratos, con suplementeros del país que no se encuentren afiliados a la Conasuch, que abarquen los mismos servicios prestados comprendidos en el acuerdo en actual vigor entre la ANP y la Conasuch.

Que, de la misma manera, analizado el texto de la citada Ley N° 17.393, ninguno de sus acápite prohíbe o impide a los medios de comunicación social escritos, asociados o no a la ANP, suscribir en forma voluntaria acuerdos de la naturaleza como los analizados en la especie, para la distribución o venta a público de sus publicaciones, con suplementeros, estén afiliados o no a la Conasuch;

OCTAVO: Que, en lo que atañe a la solicitud de requerir del Supremo Gobierno su patrocinio a fin de modificar el artículo 13 de la Ley N° 17.393, independientemente de la derogación tácita sustentada en el resolución recurrida, esta Comisión acogerá en forma expresa esta petición, en el sentido de requerir la revisión del contenido general

REPUBLICA DE CHILE
COMISION RESOLUTIVA

de las disposiciones de dicha ley, en lo que respecta a las normas que pudieran atentar en contra de la libre competencia.

Que, para tal decisión, se ha tomado en consideración los diversos pronunciamientos que han debido adoptarse por los organismos de defensa de la competencia respecto de la aplicación de dicha ley, y que se vinculan con los efectos en el mercado de la distribución y venta a público de diarios o impresos periódicos por parte de suplementeros, como se pone de manifiesto en el presente caso;

NOVENO: Que, en consecuencia, los recursos interpuestos deberán ser rechazados por no existir mérito para acoger las aprensiones que las partes recurrentes han señalado, todo ello, sin perjuicio de las declaraciones que se harán por esta Comisión;

Y vistos además lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ley N° 211 y demás normas pertinentes, artículo Primero Transitorio de la Ley N° 19.911 y normas de la Ley N° 17.393, de 3 de diciembre de 1970, se resuelve:

Rechazar los recursos de reclamación de fs. 8 y fs. 13, interpuestos, respectivamente, por la Asociación Nacional de la Prensa y la Confederación Nacional de Suplementeros de Chile, en contra del Dictamen N° 1271, de 24 de octubre de 2003, de la Comisión Preventiva Central, el que se confirma en todas sus partes, **con las siguientes declaraciones:**

Primero: Cualquier medio de comunicación social escrito podrá, respecto de los diarios, revistas o impresos periódicos que publique, celebrar los acuerdos necesarios para su distribución y venta a público, con los prestadores de dichos servicios, sean ellos personas afiliadas o no a la Confederación Nacional de Suplementeros de Chile.

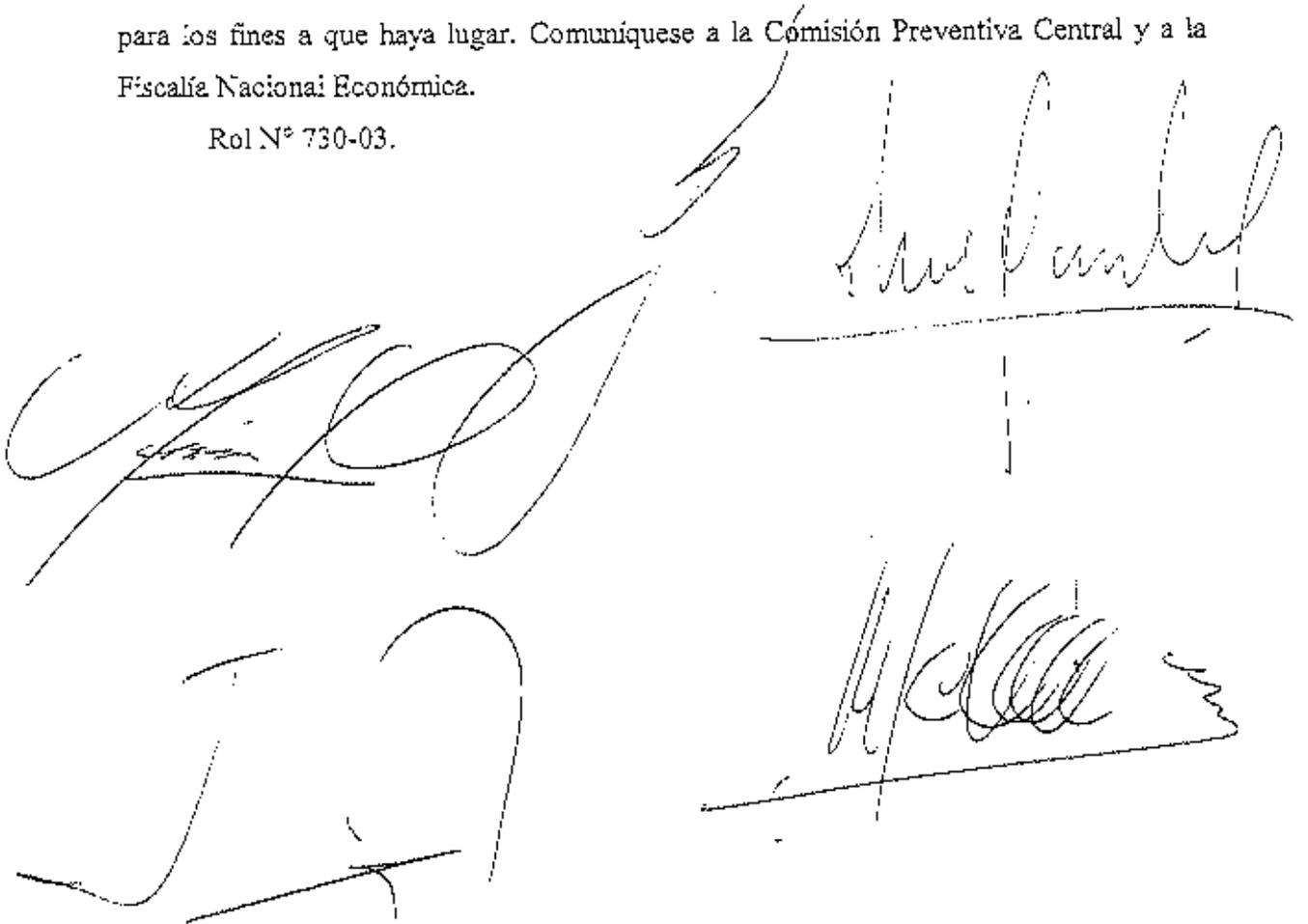
Asimismo, los suplementeros, afiliados o no a la Conasuch, podrán celebrar acuerdos con cualquier medio de comunicación social escrito, para la distribución y venta a público de diarios y periódicos, no existiendo limitación legal alguna que lo impida; y,

REPUBLICA DE CHILE
COMISION RESOLUTIVA

Segundo: Se solicita al Supremo Gobierno su patrocinio a fin de que promueva una reforma legal a la Ley N° 17.393, publicada en el Diario Oficial con fecha 3 de diciembre de 1970, a fin de modificar las disposiciones allí contenidas que signifiquen una restricción a la libre competencia, en particular, en el mercado de los servicios de distribución y venta a público de diarios y periódicos.

Notifíquese a las partes; y al Ministro Secretario General de la Presidencia, Ministro Secretario General de Gobierno, y de Economía, Fomento y Reconstrucción, para los fines a que haya lugar. Comuníquese a la Comisión Preventiva Central y a la Fiscalía Nacional Económica.

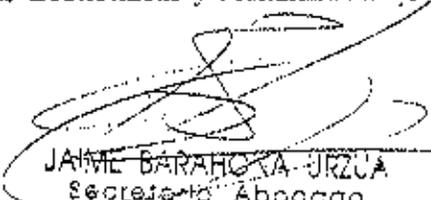
Rol N° 730-03.



Pronunciada por los señores Adalís Oyarzún Miranda, Ministro de la Excm. Corte Suprema, Presidente subrogante de la Comisión; Oscar Landerretche Gacitúa,

1
REPUBLICA DE CHILE
COMISION RESOLUTIVA

Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción; Alejandro Ferreiro Yazigi, Superintendente de Valores y Seguros; Miguel Schweitzer Walters, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae; y Francisco Javier Labbé Opazo, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Andrés Bello.



JAIMÉ BARAHONA URZÚA
Secretario Abogado
COMISION RESOLUTIVA