

COMISION PREVENTIVA CENTRAL
DECRETO LEY N° 211, DE 1973
LEY ANTIMONOPOLIOS
BOULEVARD SUTINAS N° 853, PISO 12°

746 / 691

C.P.C. N°

ANT.: Denuncia de don Juan Sebastián Guzmán Nieto en contra de la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas, por discriminación en las autorizaciones para instalar avisos camineros en la Ruta 68 Santiago - Valparaíso.

MAT.: Dictamen de la Comisión.

SANTIAGO, 21 NOV 1990

1.- Don Juan Sebastián Guzmán Nieto, inscrito con el N° 24 -Publicidad Lo Prado- en el Registro de Avisadores Camineros de la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas, domiciliado en esta ciudad, calle Las Nieves N° 3538, Vitacura, denunció a la Dirección de Vialidad referida, cuyo Director, a la época de la denuncia, era el ingeniero civil don Remberto Urrea Muster, por discriminación en favor de un grupo de avisadores camineros.

Funda su denuncia en las siguientes consideraciones de hecho y de derecho:

a) La instalación de avisos de publicidad en caminos se rige por el Decreto Supremo N° 1319, de 1977, del Ministerio de Obras Públicas.

b) Por el Oficio Ordinario N° 1083, de 27 de Abril de 1984, que el denunciante acompañó y rola a fs. 2, el señor Ministro de Obras Públicas, fundado en facultades especiales del Decreto 1319, citado, hace presente a la Asociación de Avisadores Camineros, que acepta las

proposiciones de la Asociación, en el sentido que la Dirección de Vialidad sólo autorizará los traslados y renovaciones de letreros a empresas que obtuvieron el permiso correspondiente, en conformidad al Decreto Supremo N° 1319, citado, antes de la vigencia del referido Oficio Ordinario 1083, quedando prohibida su transferencia a otra empresa.

c) Esta situación motiva la denuncia, por cuanto el mencionado oficio favorece a un grupo de avisadores, los que antes del 27 de Abril de 1984 habían obtenido las autorizaciones correspondientes y perjudica a los propietarios de los predios en que se colocan los avisos, que quedan amarrados a aceptar el precio que pague un reducido número de avisadores, sin descartar que pueda existir acuerdo entre ellos en este precio.

d) El denunciante es un propietario de un predio, que se inscribió en el Registro de Avisadores para autocomercializar sus espacios propios de su predio ubicado en la Ruta 68 y, en la actualidad, no lo puede hacer libremente como antes del 27 de Abril de 1984.

e) El citado Oficio Ordinario N° 1083 ha producido una situación de desventaja para las empresas que publicitan, para los parceleros, arrendatarios y dueños de predios con orilla de caminos que quieren obtener precios de mercado para arrendar sus espacios y no fijaciones de precios impuestas por un grupo silenciosamente concertado.

En la actualidad, de las 65 empresas inscritas en el Registro de Avisadores, 6 de ellas, PROCOM, VIA PUBLICIDAD, SERVAL, ANEPCO, INDUPAC Y PUBLIVIA, tienen un

80% de los avisos autorizados en las principales rutas, constituyendo un monopolio de dichos avisos.

El denunciante, por las antedichas razones solicita la derogación del Oficio Ordinario N° 1083, de 27 de Abril de 1984, firmado por el señor Ministro de Obras Públicas, de modo que rija pura y simplemente el Decreto Supremo N° 1319, citado, ya que el oficio 1083 es ilegal.

2.- Posteriormente, don Juan Sebastián Guzmán solicitó a esta Fiscalía revisar el criterio utilizado para asignar los espacios destinados a avisos camineros, en la zona restringida, entre los inscritos en el Registro de Avisadores.

Acompañó, también copia de solicitud que elevó a la Dirección de Vialidad, con fecha 12 de Mayo de 1988, sobre autorizaciones pedidas con antelación a la fecha de restricción (27 de Abril de 1984) y en la que señala las ubicaciones que grafica en un plano, que también acompaña, expresando que nunca recibió respuesta de la Dirección de Vialidad.

3.- La Fiscalía Nacional Económica solicitó al señor Director de Vialidad informe acerca de las razones que tuvo esa Dirección para negar autorización para colocar avisos en la ruta 68 y si el Reglamento, esto es el Decreto Supremo N° 1319, de 1977, ha sufrido modificaciones.

Pidió, también, los siguientes antecedentes: nómina de letreros autorizados hasta la fecha en todas las principales rutas camineras; nómina de letreros autorizados hasta el 27 de Marzo de 1984 en las mismas rutas; nómina de integrantes de la Asociación de Avisadores Cami-

neros; nómina de las personas naturales y jurídicas inscritas en el Registro de Avisadores hasta el 27 de Abril de 1984 y de las inscritas hasta la fecha.

Asimismo, solicitó que se le informara si es efectivo que el Ministerio de Obras Públicas autoriza los "traslados y renovaciones de letreros existentes sólo a las empresas que anteriormente obtuvieron el permiso correspondiente de la Dirección de Vialidad de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 1319, quedando prohibida su transferencia a otra empresa", como se expresa en el Oficio Ordinario N° 1083, de 27 de Abril de 1984, del señor Ministro de Obras Públicas, dirigido a la Asociación de Avisadores Camineros, a que hace referencia el denunciante.

4.- La Dirección de Vialidad, por Oficios N°s 1529, 2991 y 3977, de 9 de Marzo, 14 de Mayo y 5 de Julio, respectivamente, todos del año 1990, contestó que, en conformidad con sus atribuciones contenidas en el artículo 39 del Decreto Supremo N° 294, de 1984, del Ministerio de Obras Públicas, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 15.840, orgánica de dicho Ministerio y del Decreto con Fuerza de Ley N° 206, de 1960, Ley de Caminos, tiene facultades para negar, por resolución fundada, la autorización para colocar avisos en las fajas adyacentes a los caminos, cuando considere que éstos perjudican la estética panorámica o cuando los estime inconvenientes.

Informa la Dirección que la Ruta 68 Santiago - Valparaíso sufre, en toda su extensión, de saturación de letreros publicitarios, dado lo cual decidió no autorizar nuevas instalaciones de propaganda en dicha ruta a fin de

disminuir y autorregular la colocación de avisos camineros.

También envió las nóminas solicitadas por el señor Fiscal y reconoció que, efectivamente, y de acuerdo con lo establecido en el Oficio Ordinario N° 1083, de 27 de Abril de 1984, del señor Ministro de Obras Públicas, dirigido a la Asociación de Avisadores Camineros, autoriza "traslados y renovaciones de letreros sólo a las empresas que hayan sido autorizadas con anterioridad y soliciten la renovación correspondiente dentro de los plazos y condiciones establecidas en el Decreto 1319, de 1977".

5.- La colocación de avisos camineros se rige por el Decreto Supremo N° 1319, de 1977, publicado el 25 de Octubre del mismo año en el Diario Oficial, que aprueba el Reglamento del artículo 16 del D.F.L. N° 206, de 1960, que prohibió la colocación de carteles, avisos de propaganda o cualquier otra cosa o formas de avisos comerciales en los caminos públicos del país y dispuso que la colocación de tales avisos en las fajas adyacentes a los caminos deberá ser autorizada por el Director de Vialidad, cumpliendo los requisitos del reglamento. El reglamento indica que se entiende por fajas adyacentes, las fajas exteriores de terreno que se extiendan paralelamente a ambos lados del camino, colindante con él en toda su longitud en un ancho de 300 metros, cada una, medidas desde su cerco.

6.- Los principales requisitos para poder instalar avisos camineros en dichas fajas adyacentes son: estar inscrito en el Registro de Avisadores Camineros; autorización previa del dueño del terreno; normas sobre su instalación, entre ellas la exigencia de una distancia mínima

de 300 metros entre los referidos avisos, y que éstos no se pueden colocar a contramano.

También pueden señalarse requisitos tales como experiencia en el ramo, capital mínimo de \$ 120.000.- reajustables según IPC y boleta de garantía.

La Dirección de Vialidad puede, por resolución fundada, negar la autorización para colocar avisos en las fajas adyacentes de algunos caminos en los cuales se considere que perjudica la estética panorámica que éstos presentan, o en otros casos que a juicio de dicha Dirección, lo hagan inconveniente.

Los permisos para la colocación de avisos son intransferibles y se otorgan por un plazo máximo de tres años, renovable.

7.- Por carta de 16 de Abril de 1984, la Asociación de Avisadores Camineros propuso al Ministerio de Obras Públicas que se autorizaran los traslados y renovaciones de letreros existentes sólo a las empresas que hubieran obtenido autorización, de conformidad con el Decreto 1319, citado.

El Ministerio de Obras Públicas, por Oficio Ordinario N° 1083, de 27 de Abril de 1984, dió respuesta a la aludida carta de la Asociación de Avisadores, manifestando que ese "Ministerio acepta las proposiciones indicadas en su presentación en el sentido de autorizar los traslados y renovaciones de letreros existentes sólo a las Empresas que anteriormente obtuvieron el permiso correspondiente de la Dirección de Vialidad, de acuerdo a lo

dispuesto en el Decreto 1319, quedando prohibida su transferencia a otra Empresa".

"Por lo anteriormente expuesto, no se autorizarán nuevas instalaciones de letreros camineros en la zona de restricción que a continuación se indica:

"- Ruta 68 Santiago-Valparaíso en toda su extensión.

"- Ruta 78 -Santiago-San Antonio en toda su extensión.

"- Ruta 5 Longitudinal Norte Santiago-Cruce Catapilco y Coquimbo - La Serena.

"- Ruta 5 Longitudinal Sur hasta paso superior Los Lirios.

"En el resto de los caminos se autorizará la instalación de letreros camineros que cumplan con las exigencias del decreto 1319".

8.- El denunciante, por carta de 12 de Mayo de 1988, dirigida a la Dirección de Vialidad, solicita confirmación de las ubicaciones que adjunta en un plano numerado, que ya le habían sido autorizadas por esa repartición en los años 1980 y 1981.

La copia de la carta y del plano rolan a fs. 14.

9.- Pese a que las facultades de la Dirección de Vialidad le permiten denegar la autorización, por resolución fundada, en la especie, esa repartición no contestó la solicitud de don Juan Sebastián Guzmán Nieto, ni menos dictó resolución fundada denegando las autorizaciones.

Lo anterior consta del Oficio Ordinario N° 2991, de 14 de Mayo de 1990, de la propia Dirección de Vialidad, en el que se expresa que en entrevista personal con el

denunciante realizada unos días después de la recepción de la carta, se le explicó en el Subdepartamento de Señalización, las razones por las cuales no se podría autorizar la instalación de nuevos letreros en la Ruta 68.

10.- De las nóminas de letreros que han instalado cada una de las empresas publicitarias en las rutas 68, 78 y 5 Longitudinal Norte y Sur, se pudo establecer que existen en la actualidad 753 letreros instalados.

De ellos, las cuatro empresas que, según el Ministerio de Obras Públicas, integran la Asociación de Avisadores Camineros, esto es SERVVAL, INPUNAC, VIA PUBLICIDAD Y PUBLIVIA, reúnen 403 letreros que constituyen el 53,7% de los letreros instalados.

Si a estas cuatro empresas se agrega la compañía de publicidad ANEPCO, las cinco empresas mencionadas reúnen un total de 535 letreros instalados, que hace el 71% del total de los avisos instalados.

11.- De todo lo expuesto, es posible concluir que mediante el Oficio Ordinario N° 1083, de 1984, se ha otorgado un privilegio a aquellas empresas que, con anterioridad al 27 de Abril de 1984, fecha del referido oficio, tenían instalados avisos camineros en las rutas 68, 78 y 5 Longitudinal Norte y Sur, que son las principales del país.

En efecto, el hecho de otorgar sólo a las empresas mencionadas la posibilidad de trasladar y/o renovar los letreros camineros ya existentes, constituye una transgresión a las normas sobre libre competencia contenidas en el decreto Ley N° 211, de 1973, toda vez que im-

porta una limitación discriminatoria en el acceso de los interesados a esa actividad publicitaria.

12.- En la especie, por tratarse de rutas que, a juicio de la Dirección de Vialidad, están saturadas, es conveniente no aumentar el número de letreros, justificándose la existencia de restricciones al libre acceso a la actividad publicitaria. No obstante, para preservar una sana competencia, las restricciones al acceso deben ser tales que todos los interesados tengan las mismas posibilidades de satisfacerlas.

La licitación pública es una forma no discriminatoria de restringir el acceso a una actividad económica, que, a juicio de esta Comisión, correspondería utilizar en el caso que se analiza. Al término del plazo de vigencia de cada letrero, la Dirección de Vialidad llamaría a licitación pública, con el objeto de que a ella puedan presentarse, en términos igualitarios, todos los interesados que cumplan los requisitos que establece el Decreto Supremo N° 1319, citado, pues dicha publicidad representa una actividad comercial lícita.

Sobre el particular, cabe señalar que esta Comisión, reiteradamente, ha manifestado que en los casos de oferta limitada de bienes o servicios y de multiplicidad de demandantes, para garantizar el libre acceso a la actividad, debe llamarse a licitación pública o privada. Lo anterior se ha sostenido, entre otros, en los dictáme-

277. 477. 577.

nes N°s 270, 272, 273, 463, 498 y 555, todos emanados de esta Comisión Preventiva Central.

13.- A mayor abundamiento, la Dirección de Vialidad no ha debido modificar el citado Decreto N° 1319, por el Oficio N° 1083, referido. Su tenor transgrede, como se ha dicho, las normas sobre la libre competencia, ilegalidad que no se subsanaría por el hecho de modificar el reglamento referido en el sentido que expresa el Oficio N° 1083 aludido, por contravenir el citado Decreto Ley N° 211, de 1973.

14.- En conclusión, esta Comisión Preventiva declara que el procedimiento señalado en el Oficio Ordinario N° 1083, de 1984, del señor Ministro de Obras Públicas, configura una conducta monopólica, al tenor de las normas sobre libre competencia establecidas en el Decreto Ley N° 211, de 1973, especialmente en sus artículos 1° y 2°, letra f), y que deberá llamarse a licitación pública o privada para autorizar a las personas que cumplan los requisitos del Decreto Supremo N° 1319, de 1977, del Ministerio de Obras Públicas, para instalar avisos publicitarios en las fajas adyacentes a las rutas 68, 78, 5 Longitudinal Norte y 5 Longitudinal Sur.

Notifíquese al señor Fiscal Nacional Económico, al denunciante y al señor Director de Vialidad.

El presente dictamen fue acordado en sesión de 20 de Septiembre de 1990, por la unanimidad de los miembros de esta Comisión señores Alejandro Jadresic Marino-

vic, Presidente; Avelino León Steffens; Emanuel Friedman
Corvalán y Hugo Becerra de la Torre.

Judicial

M. León Steffens Emanuel Friedman

Hugo Becerra

M. Angélica Ortega