

Santiago, veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve.

V I S T O S :

1.- Por oficio N° 783, de 5 de Julio de 1988, el señor Fiscal Nacional Económico ha entablado un requerimiento ante esta Comisión a fin de que solicite del Supremo Gobierno la modificación del D.F.L. N° 42, de 1978, dictado a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que aprobó el Estatuto General de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, en adelante el Estatuto, con el objeto de incorporarle una disposición que impida que dichas instituciones actúen en el comercio de distribución de bienes de consumo de sus afiliados.

A juicio del señor Fiscal y teniendo en consideración lo acordado por la H. Comisión Preventiva Central en el sentido de que debía requerirse la modificación del referido Estatuto para que las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, en adelante las Cajas, limitaran su actividad al fin específico que les corresponde la incursión de estas entidades en el comercio de distribución de bienes de consumo excede las finalidades o funciones asignadas por la ley.

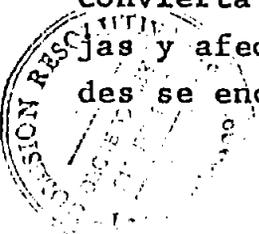
2.- El acuerdo de la H. Comisión Preventiva Central para que el señor Fiscal requiriera aquella modificación, se contiene en su dictamen N° 636/123, de 22 de Enero de 1988, el que fue emitido con motivo de una consulta hecha por la Cámara Nacional de Comercio de Chile A.G. acerca de si el denominado "Programa Alimenticio Nutricional", P.A.N., que lleva a efecto la Caja de Compensación de Los Andes, en adelante la C.C.A.F. de Los Andes, constituye un sistema de competencia desleal respecto del comercio establecido, que distorsiona una sana competencia empresarial y representa una intervención de las Cajas, aprovechando la legislación vigente, en actividades que les son ajenas.



Según se expresa en el mencionado dictamen, el programa, respecto de los afiliados que voluntariamente se incorporen a él, tiene las siguientes características: a) mensualmente se les entrega una cantidad fija de alimentos; b) los alimentos recibidos en un mes se pueden pagar al final del mes siguiente; c) existirá una "caja" con los alimentos básicos que requiere una familia de cuatro miembros, a la que se le pueden agregar una caja nutricional con los productos orientados a la alimentación de una familia con niños y/o la llamada caja Andes, que complementa la básica y está destinada a familias de ingresos medios; d) el programa se administra por medio de licitaciones privadas, las cuales consideran la prestación de servicios por la compra de una lista de bienes de consumo alimenticio, su almacenamiento, su empaque y su posterior reparto por parte de los proveedores seleccionados, emitiéndose las correspondientes boletas de compraventa, y e) al valor de licitación promedio sin IVA, la Caja agrega los costos del crédito promedio de 45 días que otorga a sus afiliados, los de administración del sistema y otros gastos y el precio final promedio de la canasta, incluido el IVA, se descuenta de la planilla de sueldos de cada afiliado al sistema.

El dictamen concluye que la C.C.A.F. de Los Andes ha actuado en conformidad con la ley y el reglamento en la realización de su programa P.A.N. y, desde el punto de vista económico, ha cumplido las funciones de una central de compras para los afiliados al mismo, transfiriendo a éstos las economías de escala que se obtienen mediante compras de bienes en volúmenes importantes, cubriendo razonablemente los gastos ocasionados por el programa.

No obstante, estima que podría ocurrir en el futuro que este sistema de comercialización fuese distorsionado por la administración de la Cajas, emprendiendo políticas de competencia desleal dentro del sistema de libre competencia. Igualmente, considera que la generalización de este sistema de mercado, que incluso puede extenderse a la venta de otros bienes, es posible que se convierta en una manera de captar afiliados entre las distintas Cajas y afectar la actividad comercial privada, ya que dichas entidades se encontrarían en mejores condiciones para competir por gozar



de beneficios que les acuerda la legislación, como el descuento por planillas de las compras que efectúen sus afiliados.

3.- A las prevenciones de la H. Comisión Preventiva Central, el señor Fiscal agrega, como fundamento de su requerimiento, diversas consideraciones sobre la base de tener en cuenta disposiciones estatutarias y reglamentarias para sostener:

3.1.- Si las Cajas son instituciones previsionales, cuya función es administrar prestaciones de seguridad social, la aparente amplitud para proporcionar prestaciones adicionales no puede llegar al extremo de facultarlas para invadir el comercio de distribución de bienes de consumo, que es una actividad que cumple eficientemente la empresa privada.

3.2.- Confirma este aserto la letra del artículo 4º del Reglamento de Prestaciones Adicionales, que señala las necesidades que pueden ser satisfechas con esta clase de prestaciones: matrimonio, nacimiento, escolaridad, actividades culturales, deportivas, recreativas, artísticas o de asistencia social y otros hechos o actividades de análoga naturaleza a los expresados, en los que no cabe la intermediación en la adquisición de bienes de consumo.

3.3.- Debe tenerse presente que el ordenamiento jurídico proporciona formas cooperativas o de asociación, regidas por el derecho común, que permiten a los particulares organizarse para cumplir en mejores condiciones sus necesidades de consumo.

3.4.- Por otra parte, si la incursión de las Cajas en el comercio privado se generalizara, constituiría un grave peligro para la libre competencia en el mercado de la distribución de bienes de consumo, lo que justifica la modificación legal que se sugiere en el requerimiento.

4.- En respuesta a los informes que se les solicitara, formularon sus observaciones los señores Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción y del Trabajo y Previsión Social, el señor Superintendente de Seguridad Social, la Cámara Nacional de Comercio de Chile y las siguientes Cajas: Los Héroes, La Arau-



cana, 18 de Septiembre, Valles de Chile, Gabriela Mistral, de Los Andes y Javiera Carrera.

5.- El señor Ministro de Economía Fomento y Reconstrucción, en su oficio N° 6324, de 7 de Septiembre de 1988, manifiesta que el caso específico que motivó el requerimiento del señor Fiscal configura un daño a la libre competencia, por cuanto existe un desequilibrio en las condiciones en que opera una Caja y aquéllas que enfrentan los agentes que tradicionalmente desarrollan la labor de intermediación en el mercado de bienes de consumo.

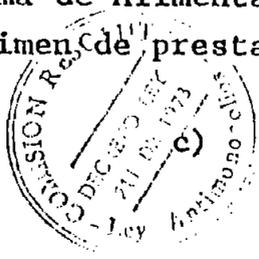
En efecto, agrega, el desequilibrio se produce fundamentalmente porque las referidas Cajas, a diferencia del comercio establecido tradicional, cuentan con el aval subsidiario del Estado que favorece a los afiliados en caso de fracaso de su gestión, con aportes estatales para el financiamiento de gastos operativos y de administración, con franquicias de índole tributaria y con claras ventajas en el aspecto comercial, especialmente en materia de crédito y cobranza, no asumiendo ningún riesgo gracias a una estructura pagada por el Estado.

Por las razones expuestas, el señor Ministro comparte los fundamentos del requerimiento, como asimismo el texto modificatorio propuesto por el señor Fiscal.

6.- El señor Ministro del Trabajo y Previsión Social, en su oficio N° 595/1, de 23 de Septiembre de 1988, expresa:

a) Las Cajas no fueron creadas y financiadas por el Estado, toda vez que ellas nacen como dependencias de organizaciones patronales, siendo reconocidas mediante el D.F.L. N° 245, de 1953 y obteniendo personalidad jurídica propia, posteriormente.

b) La responsabilidad del Estado se limita a las prestaciones obligadas por ley, relacionadas con las asignaciones familiares, subsidios de cesantía y subsidios por incapacidad laboral, de manera que no alcanza a los beneficios que, como el Programa de Alimentación y Nutrición, se otorgan por intermedio del régimen de prestaciones adicionales.



El programa en análisis constituye una activi-

dad de organización de demandas, que ligado a la prohibición que tienen las Cajas de realizar directamente explotaciones productivas impide que dicha función se amplíe.

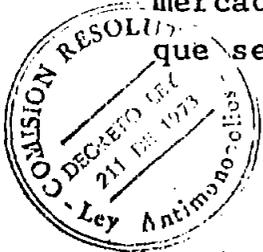
Con el mérito de las razones expuestas, el señor Ministro dice no concordar con la idea de legislar en los términos propuestos por el requerimiento, agregando que el Ejecutivo ha enviado a la H. Junta de Gobierno un proyecto de ley cuyo objetivo principal es acentuar el carácter privado de las Cajas, eliminándose especialmente la norma del actual Estatuto que establece la responsabilidad del Estado.

7.- El señor Superintendente de Seguridad Social, en su oficio N° 7832, de 23 de Septiembre de 1988, coincide con lo expresado por el señor Ministro del Trabajo y Previsión Social, destacando los siguientes aspectos:

a) La casi totalidad de las Cajas fueron creadas como dependencias de asociaciones patronales, sin contar con personalidad jurídica propia, siendo reconocidas por el Estado sólo en 1953 y otorgándoseles personalidad jurídica a las existentes, en 1963, mediante la dictación de la Ley N° 15.283. Específicamente la C.C.A.F. de Los Andes fue creada el 2 de Febrero de 1953 por la Cámara Chilena de la Construcción, por lo que en su formación ella contó con aportes directos del sector empresarial y no del Estado.

b) La responsabilidad estatal se entiende limitada a las prestaciones obligadas por ley, de modo que la garantía del Estado no comprende los regímenes de crédito social, de prestaciones adicionales y de prestaciones complementarias, razón por la cual no se aplica al Programa de Alimentación y Nutrición en comentario. Además, cabe hacer presente que en el proyecto de ley sobre nuevo Estatuto de las Cajas, en actual tramitación, se ha eliminado la aludida norma sobre responsabilidad.

c) El programa referido no constituye un sistema de mercadeo, sino más bien una actividad de organización de demandas que se realiza por intermedio de terceros que se encargan de pro-



veer y distribuir las cajas de alimentos de primera necesidad. Por otra parte, cabe tener en cuenta que el Estatuto prohíbe a las Cajas organizar y realizar directamente explotaciones productivas, por lo que su función en la materia no puede extenderse más allá de la organización de demandas.

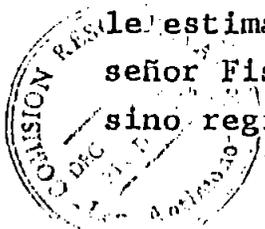
8.- La Cámara Nacional de Comercio de Chile manifiesta com partir lo expuesto en el requerimiento del señor Fiscal, en atención a que las Cajas gozan de privilegios legales que las colocan en un plano de ventaja sobre las empresas privadas.

Es así como están exentas de todo impuesto por las rentas que perciban; sus bienes son inembargables; cuentan con el aval subsidiario del Estado por las obligaciones que contraigan; están exentas del límite consagrado en el artículo 57 del Código del Trabajo para los efectos de descontar por planilla las deudas de los trabajadores de una empresa, y sus créditos, de cualquiera naturaleza y contra cualquiera persona, gozan de privilegio de primera clase para demandar su cobro.

El goce de tales franquicias por parte de las Cajas invita a invadir terrenos empresariales que les son ajenos, pudiendo con ello no sólo vulnerar las reglas de la libre competencia, sino que dañar gravemente a empresas privadas que, carentes de tales franquicias, deberán enfrentar la acción de las Cajas.

En relación con el Programa Alimenticio Nutricional P.A.N., desarrollado por la C.C.A.F. de Los Andes, cabe tener presente que de acuerdo con el reglamento respectivo las prestaciones adicionales son para satisfacer situaciones puntuales y concretas de los afiliados, a las que se refiere el requerimiento, distintas de la que motiva el mencionado programa, ya que en éste se trata de una asistencia general y permanente que no guarda analogía con las situaciones contempladas en el mencionado reglamento.

Por lo expuesto, la Cámara Nacional de Comercio de Chile estima que, a su juicio, la norma prohibitiva propuesta por el señor Fiscal no debería circunscribirse sólo a bienes de consumo sino regir para bienes durables y servicios comerciales.



9.- Las Cajas, en sus respuestas, en coincidencia con lo manifestado por el señor Ministro del Trabajo y Previsión Social, resaltan su origen no estatal, ya que ellas han sido creadas por el sector de empresarios privados, datando su reconocimiento desde 1953, con la dictación del D.F.L. N° 245.

En cuanto a su financiamiento, puntualizan que ellas tienen un patrimonio que se ha ido formando con el tiempo, el que se ha incrementado con las economías producidas en sus gastos de administración y con la rentabilidad de sus propias inversiones. En cuanto al aporte que les hace el Fisco, él corresponde al pago por el servicio que le prestan en la administración de regímenes de seguridad social.

En todo caso, precisan, ese patrimonio a que se ha aludido ha sido formado por el sector empresarial con la finalidad de otorgar prestaciones sociales a los trabajadores.

En relación con la modificación legal planteada por el señor Fiscal en su requerimiento, la mayor parte de las Cajas la estima innecesaria o inconveniente y sólo dos de ellas la aceptan, aun cuando con algunas salvedades.

Son de la primera opinión las siguientes Cajas: Los Héroes, 18 de Septiembre, Javiera Carrera, Valles de Chile y de Los Andes. En cambio aceptan la idea modificatoria La Araucana y la Gabriela Mistral.

10.- La oposición a que se modifique el Estatuto, en la forma pedida por el señor Fiscal, se basa en las siguientes razones:

1.- Según la C.C.A.F. Los Héroes, las Cajas son entidades de previsión social, vale decir que su campo de acción se encuentra fijado por los estados de necesidad que, no obstante ser extraordinarios, son también previsibles. En cambio, las necesidades de consumo de la población laboral afiliada a una Caja deben ser atendidas con el producto del trabajo, es decir, con la remuneración, ya que esas necesidades son de carácter ordinario y normal.



En estricto sentido, el régimen de prestaciones adicionales no posibilita el otorgamiento de prestaciones como la que ha motivado el requerimiento y, por ende, la modificación legal sugerida por la Fiscalía Nacional Económica es técnicamente innecesaria. La informante entiende que la Superintendencia Social, frente a una situación coyuntural de importancia, como es la que experimentó el país a partir de mediados de 1982, permitió excepcionalmente la exploración de una vía como la señalada.

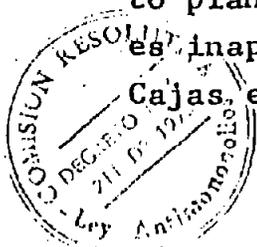
2.- La C.C.A.F. 18 de Septiembre expresa que el llamado programa P.A.N. se fundamenta, en términos generales, en el Estatuto y en el reglamento de prestaciones adicionales, de modo que al implementarse dicho programa se ha considerado la función eminentemente social de las Cajas, lo que armoniza con la prohibición que les asiste en cuanto a organizar y realizar directamente explotaciones productivas.

La implementación por la C.C.A.F. de Los Andes del referido programa se ha fundado en la interpretación que la Superintendencia de Seguridad Social, entidad llamada por su ley orgánica a interpretar las leyes previsionales, ha dado a las disposiciones estatutarias y reglamentarias pertinentes, interpretación que se presume implica un criterio de la autoridad respecto del ámbito de autonomía de las Cajas.

Atendidas las consideraciones que preceden, se estima que no resulta conveniente introducir la modificación solicitada por el señor Fiscal en su requerimiento.

3.- La C.C.A.F. Valles de Chile expone que el Poder Ejecutivo envió al Legislativo un proyecto de ley que tiene por objeto modificar el Estatuto, el cual básicamente ratifica la condición de instituciones privadas de las Cajas y elimina la totalidad de los privilegios con que cuentan actualmente, quedando solamente el descuento por planilla para los créditos sociales.

A juicio de la informante, la modificación del Estatuto planteada por el señor Fiscal, formulada en términos tan amplios, es inapropiada, dado que impediría no sólo la participación de las Cajas, en la distribución y comercialización de alimentos, sino que



implicaría una prohibición para otorgar prestaciones o servicios que están dentro de su objeto.

Para perfeccionar lo expuesto, se agrega, sólo bastaría desvincular el privilegio del descuento por planilla, establecido para los créditos sociales, de su aplicación para otro tipo de prestaciones, lo que se puede lograr mediante la prohibición a las Cajas de condicionar el otorgamiento de un crédito social a un destino determinado.

4.- La C.C.A.F. Javiera Carrera manifiesta que el ámbito de las instituciones de previsión social no comprende actividades de aquéllas que contemplan la satisfacción de necesidades corrientes o habituales de los individuos, sino aquéllas que consideran la prevención de situaciones extraordinarias que afectan al trabajador debido a la ocurrencia de un evento o siniestro. Sin embargo, el legislador ha querido entregar a las Cajas la administración de beneficios que, sin caer en el ámbito de la Previsión, constituyen elementos de Seguridad Social.

Se precisa que si la autoridad competente determina que el beneficio adicional que representa el programa P.A.N. queda comprendido dentro del objeto social de una Caja de Compensación, no parece procedente que se postule que se deba abandonar el mercado respectivo por el hecho de que otros organismos o instituciones se vean afectados económicamente. Una modificación como la propuesta por el señor Fiscal, por extensión del mismo criterio, podría llevar a pensar que debiera prohibirse toda forma organizada de compra, tales como las desarrolladas por los Departamentos de Bienestar y las cooperativas de consumidores, por citar sólo a dos, que no tienen otro objeto que aprovechar prácticas comerciales habituales, que no están en discusión, tales como los descuentos por volumen.

Por las razones expuestas, parece innecesario, a juicio de la informante, introducir modificaciones del tenor propuesto por el señor Fiscal.

Para oponerse a la modificación del Estatuto solicitada por el señor Fiscal, la C.C.A.F. de Los Andes da las siguientes razones:



a) El Programa Alimenticio Nutricional y su concreción, consiste en la denominada "caja nutricional", es una prestación adicional, de carácter oneroso y no bonificada, cuyo valor puede ser pagado mediante un préstamo otorgado en conformidad con el régimen de prestaciones de crédito social.

b) Para la concreción del programa se definió, en una etapa inicial, una caja de alimentos conformada por 22 productos básicos que en cantidad, calidad y variedad permitiera proporcionar una dieta equilibrada a los grupos familiares de los trabajadores afiliados a la Caja.

c) La designación de las empresas distribuidoras se ha efectuado mediante licitaciones periódicas, a las que se ha invitado exclusivamente a comerciantes mayoristas, solicitándose o fertas por los servicios de compra de las mercaderías, su almacenamiento, empaque y reparto.

d) La prestación que es objeto del requerimiento tiene por finalidad satisfacer una necesidad humana vital, propia de la Seguridad Social y, precisamente, de la asistencia social en favor de la familia. Por otra parte, el mejoramiento del estado alimenticio de la población es inseparable del desarrollo económico-social y debe ser contemplado entre los objetivos de los planes y programas que apuntan a este último.

e) La alimentación y nutrición representan, por consiguente, una necesidad social cuyas secuelas, en caso de insuficiencias, son de trascendencia para el individuo en el plano biológico e intelectual, así como para la eficacia de las acciones de salud, justificando, por lo tanto, la participación de los sistemas de Seguridad Social en esta materia.

f) El fundamento principal del requerimiento radica en atribuir a la Caja informante la calidad de intermediario en el comercio de bienes de consumo, lo que no es efectivo. En efecto, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, intermediario es el "que media entre dos o más personas, y especialmente entre el productor y el consumidor de géneros o mercaderías; y así se dice de los traficantes, aseguradores, proveedores, tenderos, etc.", entre cuyos ejemplos no puede incluirse una institución de seguridad social y una prestación de la misma naturaleza, como es la denominada caja nutricional.



g) El argumento que se impugna tiene como elemento principal el concepto de comercio, al que también es ajena la Caja de Compensación. La falta de definición de la voz comercio en la ley chilena permite recurrir a su sentido natural y obvio, que es el de "negociación que se hace comprando y vendiendo o permutando géneros o mercancías", para, según el uso profesional entendido por los comerciantes, obtener un lucro determinado.

h) En consecuencia, la Caja informante no comercia ni negocia, por lo que no es agente en el mercado de tales actividades, que, además, no desarrolla. Por lo mismo, no hay invasión alguna del comercio de distribución de bienes de consumo, ni existen actualmente facultades para ello, las que, por otra parte, la Caja tampoco ha ejercido.

i) La naturaleza de la prestación adicional que es objeto del requerimiento, a mayor abundamiento, garantiza que no hay incursión en el comercio privado, que no se ejerce, y por su finalidad puramente nutricional no admite una generalización que implique futuro peligro para la libre competencia, que no ha sido afectada, según lo dictaminado por la H. Comisión Preventiva Central y reconocido en el propio requerimiento.

j) La Constitución Política de la República garantiza el derecho a la seguridad social, la protección del trabajo, la protección de la salud y la libertad para adquirir el dominio de los bienes. La acción de la Caja tiene su orientación en el concepto de seguridad social y en el de prestaciones familiares, que ha sustituido, en el mundo actual, la simple idea de asignaciones familiares, pues las prestaciones en dinero no bastan para satisfacer los derechos sociales de la familia.

k) La Superintendencia de Seguridad Social autorizó la administración del programa P.A.N., en el entendido que éste no constituía una explotación productiva en los términos del N° 1 del artículo 40 del Estatuto.

l) El programa mencionado, tal como se señaló, corresponde a una prestación adicional y, en consecuencia, su financiamiento proviene de recursos propios de la Caja. A su vez, el valor



de las cajas de alimentos se fija en función del costo de las mercancías ofrecidas por los distribuidores, más los servicios de empaque y reparto y los gastos de administración y funcionamiento del programa y, por consiguiente, sin fin de lucro.

m) El objetivo nutricional perseguido coincide plenamente con lo señalado en el artículo 4° del Decreto N° 94, ya que él corresponde a la satisfacción de una necesidad relacionada con la asistencia social, que no está cubierta por otras prestaciones que administran las Cajas.

n) La Constitución Política vigente pone especial énfasis en el servicio de la persona humana, la promoción del bien común, la creación de las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los miembros de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, destacando la protección a la familia y el derecho de las personas a participar, con igualdad de oportunidades, en la vida nacional.

ñ) La conducta de la Caja se ha ajustado a la ley y los propósitos que la inspiran son ajenos al tráfico comercial y propios de la seguridad social, que tiene por objeto cubrir necesidades básicas del ser humano y propender a su desarrollo integral, en estricta correspondencia con las bases de la institucionalidad, que reconoce a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y el papel que corresponde a un organismo como la Caja informante, en función del principio de subsidiariedad.

o) Sostener que no cabe adquirir bienes no sólo atenta contra el derecho sino que imposibilita el otorgamiento de prestaciones en especie, ya que las instituciones de seguridad social no tienen por fin producirlas, ni pueden hacerlo, porque la ley se los prohíbe.

12.- Son partidarias de la modificación del Estatuto, en términos semejantes a los planteados por el señor Fiscal, las C.C.A.F. La Araucana y Gabriela Mistral.

1.- La C.C.A.F. La Araucana expresa que el Estatuto reconoce a las Cajas el carácter de entidades de previsión social y



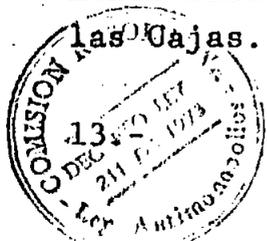
establece sus funciones específicas, entre las cuales se cuenta la administración del régimen de prestaciones adicionales. Por ello, la interpretación de las normas aplicables a este régimen debe efectuarse en concordancia con la definición y naturaleza de estas entidades.

La distribución de bienes de consumo habitual u ordinario no queda incluida en el concepto de la previsión social, y en este entendido no está comprendida entre los beneficios que las Cajas están facultadas para otorgar dentro de su respectivo régimen de prestaciones adicionales.

Por otra parte, el propio Estatuto contempla, en el N° 1 de su artículo 40, la expresa prohibición que las Cajas organicen y realicen directamente explotaciones productivas, todo lo cual hace innecesaria la modificación propuesta al artículo 32. Con todo, si se insistiera en dicha modificación sería preferible sustituirla por una precisión del N° 1 del artículo 40, agregando un inciso 3° del tenor siguiente: "Se entiende explotación productiva la intermediación en el comercio de distribución de bienes de consumo habitual para sus trabajadores afiliados y familiares".

2.- La C.C.A.F. Gabriela Mistral expresa que la concepción legal que se tuvo para enmarcar la ejecución del Programa de Alimentación y Nutrición de la C.C.A.F. de Los Andes sugiere una interpretación de excesiva amplitud, si se tiene presente que las Cajas son, ante todo, entidades de previsión social y que el programa en cuestión, a pesar de sus beneficios, se alejaría notoriamente del ámbito que le es propio.

En consecuencia, pareciera conveniente que más que sugerir una limitación o prohibición, como la que se intenta en la especie, se propusiera una modificación relacionada con un quehacer comercial de mayor extensión, la que debería ser puesta en conocimiento de la Comisión Legislativa, que se encuentra actualmente abocada al estudio de un proyecto sobre nuevo Estatuto para las Cajas.



La vista de la causa se llevó a efecto oyéndose los alegatos de los abogados de la Cámara Nacional de Comer

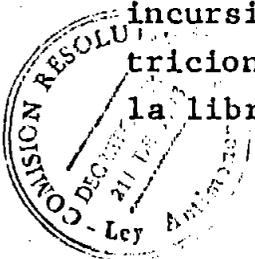
cio de Chile, señor Guillermo Elton Alamos y de la Caja de Compensación de Asignación Familiar de Los Andes, señor Juan Carlos Soto Calderón. Ambos dejaron a disposición del Tribunal documentos relacionados con el Programa Alimenticio Nutricional P.A.N. y el funcionamiento del mercado social practicado por la Cajas de Compensación colombianas.

**CONSIDERANDO:**

PRIMERO: La petición del señor Fiscal, contenida en su requerimiento, para que se inste por la modificación del Estatuto de las Cajas, a fin de impedir que estas entidades actúen en el comercio de distribución de bienes de consumo de sus afiliados, se fundamenta, primero, en que una actuación de esta especie excede las finalidades o funciones que les han sido asignadas por la ley como instituciones de previsión y, segundo, en el peligro, para la libre competencia, en el mercado respectivo, si ella se generalizara.

La inquietud del señor Fiscal arranca su origen, como se ha dicho, de una consulta que hiciera la Cámara Nacional de Comercio de Chile A.G. a la H. Comisión Preventiva Central, acerca de si el denominado Programa Alimenticio Nutricional P.A.N., implementado por la C.C.A.F. de Los Andes, constituye un sistema de competencia desleal respecto del comercio establecido, distorsionador de una sana competencia empresarial.

SEGUNDO: Según la C.C.A.F. de Los Andes, la naturaleza del Programa aludido en el considerando anterior, prestación adicional que se concreta en una "caja nutricional", compuesta de productos básicos que permiten proporcionar una dieta equilibrada a los grupos familiares de los trabajadores afiliados, cuyo valor puede ser pagado mediante un préstamo otorgado en conformidad con el régimen de prestaciones de crédito social, garantiza que no hay incursión en el comercio privado, y por su finalidad puramente nutricional no admite una generalización que implique peligro para la libre competencia.



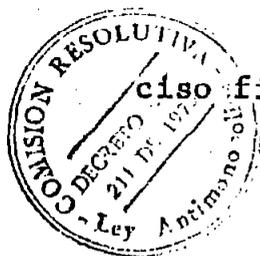
TERCERO: De acuerdo con la conceptualización dada por el artículo 1º del Estatuto, las Cajas son entidades de previsión social llamadas a atender los estados de necesidad, o de carencia de bienes que sean el fruto de contingencias sociales, esto es, de hechos que interrumpen la capacidad de ganancia de la persona, temporal o definitivamente, como en el caso de la enfermedad, del desempleo, de la maternidad, de la vejez, de la invalidez y de la muerte, o que produzcan una merma del ingreso, como en el caso de las cargas familiares.

En consecuencia, dentro del concepto de previsión social, tal como generalmente se le entiende, podría estimarse que no cabe la atención de necesidades de consumo, de carácter permanente, de los afiliados a una Caja o de sus familiares, ya que la satisfacción de dichas necesidades ha de encontrarse mediante otra clase de mecanismos, como los remuneratorios, por ejemplo y no por intermedio de prestaciones de carácter previsional, sin que ello signifique desconocer la trascendencia social del problema.

CUARTO: A juicio de esta Comisión y en coincidencia con el señor Fiscal, el sistema de comercialización ideado por la C.C.A.F. de Los Andes podría extenderse a otros bienes que sin ser artículos básicos para una dieta alimenticia pueden estimarse tan indispensables como aquéllos para la vida, la higiene o la comodidad de las personas, produciéndose con ello una posible invasión de la actividad comercial privada, con el agravante de una competencia desequilibrada, en la medida que las Cajas cuentan con franquicias y ventajas, que han sido mencionadas en la parte expsitiva, de las que carece el sector privado.

QUINTO: En consecuencia, esta Comisión, compartiendo la idea del señor Fiscal, estima que en la medida que la legislación pertinente haga posible la intervención de las Cajas en la distribución indeterminada de bienes de consumo de sus afiliados podría estar en oposición con las normas protectoras de la libre competencia, razón por la cual es pertinente instar a la autoridad para que estudie y adopte las medidas necesarias tendientes a evitar que se produzca tal oposición.

Y visto, además, lo dispuesto en los artículos 5º, in final, 17, letra d) y 18 del Decreto Ley Nº 211, de 1973,

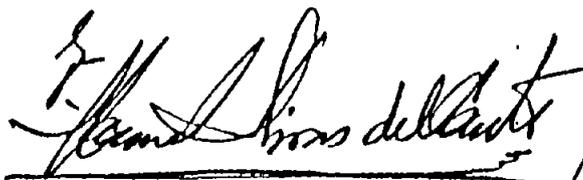


SE DECLARA:

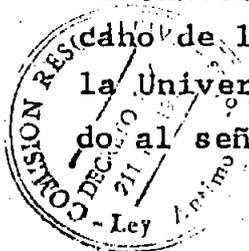
Que se acoge el requerimiento del señor Fiscal Nacional Económico sólo en cuanto se insta a la autoridad para que proceda a adoptar las medidas que tengan por finalidad evitar la competencia desleal que podría darse entre las Cajas de Compensación de Asignación Familiar y el comercio privado, atendida la circunstancia de que gozan de franquicias de que este último carece.

Notifíquese al señor Fiscal Nacional Económico y transcribese a los señores Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción y del Trabajo y Previsión Social, al señor Superintendente de Seguridad Social y a los representantes legales de la Cámara Nacional de Comercio de Chile y de las siguientes Cajas de Compensación: Gabriela Mistral, La Araucana, Javierra Carrera, Los Andes, 18 de Septiembre, Los Héroes y Valles de Chile.

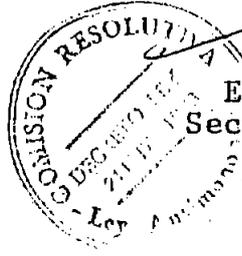
Rol N° 334-88".



Pronunciada por los señores Víctor Manuel Rivas del Canto, Ministro de la Excma. Corte Suprema y Presidente de la Comisión; Gabriel Larroulet Ganderats, Tesorero General de la República; Arnaldo Gorziglia Balbi, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile; Juan Ignacio Varas Castellón, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Chile y Abraham Dueñas Strugo, subrogando al señor Director del Instituto Nacional de Estadísticas. No



firma el señor Gorziglia, no obstante haber concurrido al acuerdo, por encontrarse ausente al momento de la firma.



*Elia Carrasco*

ELIANA CARRASCO CARRASCO  
Secretaria Abogado de la H.  
Comisión Resolutiva