

ANT.: Denuncia Sindicato de
Suplementeros N° 2 de
Llanquihue. Rol N° 2211-13
FNE.

MAT.: Informe de archivo.

Santiago, 27 ENE 2014

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DIVISIÓN INVESTIGACIONES

Por medio del presente informe, esta División informa al Sr. Fiscal acerca de la admisibilidad de la presentación del Antecedente, recomendando su archivo, sin instruir investigación, en virtud de las razones que se exponen a continuación.

I. ANTECEDENTES

I.1 Hechos denunciados

1. Con fecha 13 de marzo de 2013, don Domingo Coña Canipani y don Indalicio Martí Navarrete, suplementeros en representación del Sindicato de Trabajadores N° 2 de la Provincia de Llanquihue, presentaron una denuncia referida a un eventual incumplimiento de la Resolución N° 732, de 11 de mayo de 2004 de la H. Comisión Resolutiva por parte de la Asociación Nacional de la Prensa (“**ANP**”) por el no pago del servicio de distribución de insertos publicitarios adjuntos a los diarios El Llanquihue, El Mercurio, La Cuarta y Las Últimas Noticias adscritos a dicha asociación.
2. Los denunciantes exponen que sus representados, en su calidad de suplementeros, venden y comercializan al público en general los medios señalados y diversas revistas. Agregan que desde hace años se comenzaron a distribuir insertos publicitarios, los que no forman parte de las publicaciones periodísticas señaladas. Ante esa circunstancia, se planteó la necesidad de que se pagara adicionalmente por este servicio de distribución de insertos.

Para tal efecto la Confederación de Suplementeros de Chile, (“Conasuch”) y la ANP, suscribieron un convenio con fecha 12 de julio de 2000, en el cual se estableció que los editores de diarios afiliados a la ANP, pagarían los montos que allí se establecieron por la distribución de insertos publicitarios.

3. Señalan, que el referido convenio se celebró de conformidad a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley N° 17.393, sobre Régimen Previsional de Suplementeros “Ley de Suplementeros”, que estableció que la ANP debe celebrar con la Federación Nacional de Suplementeros de Chile, hoy Confederación, convenios nacionales o regionales respecto de las modalidades de distribución, porcentajes, horarios y garantías referentes a la venta de publicaciones (diarios y revistas). La citada ley establece en su artículo 2 que los suplementeros deberán estar incluidos en un Registro Permanente que llevará el Ministerio del Trabajo, en el que se incluirán aquellos suplementeros que hayan obtenido la autorización de las Comisiones Clasificadoras Provinciales, las que no funcionarían desde hace aproximadamente 18 años.

4. Refieren que el Sindicato de Trabajadores de Suplementeros N° 2 de la Provincia de Llanquihue inició las gestiones para obtener el pago de las sumas de dinero que les correspondían por la distribución de los referidos insertos solicitando la incorporación a la Conasuch, sin embargo, dicha solicitud fue rechazada por cuanto los trabajadores suplementeros afiliados al sindicato que representan, no se habían sometido a la calificación de la Comisión Clasificadora Provincial a que se refiere el artículo 2 de la ley N° 17.393¹ y su reglamento y por lo tanto no formaban parte del Registro Permanente de Suplementeros que para estos efectos lleva el Ministerio del Trabajo.

¹ Ley N° 17,393, artículo 2: “Establécese en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social un Registro Permanente de Suplementeros.

Este registro incluirá a todos los suplementeros que cumpliendo con los requisitos del artículo 1, obtengan la autorización de las Comisiones Clasificadoras Provinciales, que funcionarán en cada capital de provincia.

Las Comisiones Provinciales estarán compuestas por un representante del Ministerio del Trabajo y previsión Social, un titular y un suplente de la Federación Nacional de Suplementeros y un titular y suplente de la Asociación Nacional de la Prensa”.

5. Señalan que solicitaron un pronunciamiento a la Dirección y al Ministerio del Trabajo, entidades que emitieron su respuesta mediante los oficios ordinarios N° 685 de 10 de febrero de 2000 y N° 1805 de 20 de abril del mismo año, sin resolver los requerimientos de sus representados.
6. Igualmente dirigieron dos consultas al Diario el Llanquihue de fecha 23 de mayo y 4 de julio de 2012, manifestándole la voluntad de suscribir un convenio con ese medio con el objeto de que se les pagara por el servicio de distribución de insertos, sin obtener ninguna respuesta por parte de este medio.
7. Fundamentan su pretensión en lo resuelto por el Dictamen N° 1271, de 24 de julio de 2000, el que en su parte pertinente señala: *“El convenio de fecha 12 de julio de 2000, suscrito entre la ANP y la Conasuch se vincula con la eficiencia en los costos de distribución de diarios y revistas, por lo que no se justifica que se discrimine entre suplementeros afiliados a la Conasuch y aquellos que no lo están”*, en la Resolución N° 732, de 11 de mayo de 2004 y en la normativa contemplada en el D.L. N° 211, de 1973 (**“DL N° 211”**).
8. Finalmente, solicitan que se acoja su denuncia por infracción a las normas de la libre competencia en contra de la ANP, representada por don Álvaro Caviedes Barahona y que se adopte alguna de las medidas contempladas en el artículo 26 del DL N° 211.

I.2. Normativa

9. Los suplementeros son el canal a través del cual históricamente se han distribuido las ediciones impresas y en particular los diarios a que hace referencia la denuncia. Dicho canal se caracteriza por ser muy atomizado, conformado por miles de microempresarios. El artículo 1° de la Ley N° 17.393, Ley sobre Régimen Previsional para Suplementeros, define a éstos como: *“las personas que obtienen sus medios de subsistencia de la venta habitual de diarios, revistas y otros impresos periódicos”*. De esta manera, el concepto de suplementero no sólo abarca a los vendedores ambulantes de periódicos,

concepto recogido por la Real Academia Española, sino que también comprende a vendedores asentados, como son los que venden en quioscos².

10. Los suplementeros han sido objeto de diversos beneficios legales, como los establecidos en la Ley N° 17.393, ya citada, que reguló un sistema especial de previsión en su favor, el Decreto Ley N° 824, Ley de Impuesto a la Renta, que estableció un régimen simplificado de impuesto a la renta en su beneficio; y el Decreto Ley N° 825, Ley de Impuestos a las Ventas y Servicios, que creó un régimen simplificado de IVA al que pueden acogerse.
11. La Ley N° 17.393, denominada “Ley de Suplementeros”, a que se ha hecho referencia, se publicó en el Diario Oficial el día 3 de diciembre de 1970, y contempla los siguientes beneficios: 1) Régimen previsional, 2) Sistema de salud administrado por terceros, 3) Reconocimiento normado de la calidad de suplementero, y 4) Derechos a suscribir convenios exclusivos con la ANP.
12. Para acogerse a los beneficios, es necesaria la calificación de suplementero³ lo que se efectúa a través de las Comisiones Clasificadoras dependientes del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, organismo que además deberá llevar un registro permanente de los mismos, como lo establece el artículo 2 de la Ley N° 17.393.
13. Las condiciones comerciales bajo las cuales reciben los suplementeros las ediciones impresas se encuentran establecidas en el Convenio Nacional suscrito entre la Anap y la en ese entonces denominada Federación Nacional de suplementeros -hoy Confederación- celebrado originalmente entre dichas asociaciones el 28 de junio de 1972 de conformidad a lo establecido en el artículo 13.

² De acuerdo al artículo 22 del Decreto Ley N° 824, ley sobre impuesto a la renta, son “(...) los pequeños comerciantes que ejercen la actividad de vender en la vía pública, periódicos, revistas, folletos, fascículos y sus tapas, álbumes de estampas y otros impresos análogos”.

³ Artículo 1°, Ley N° 17.393 al definir a los suplementeros exige habitualidad en el ejercicio de dicha actividad.

14. El artículo 13, de la citada ley y que es objeto principal de la presente denuncia establece: ***“La Asociación Nacional de la Prensa suscribirá con la Federación Nacional de Suplementeros de Chile un convenio nacional o convenios regionales para establecer modalidades de distribución, porcentajes y horarios, y garantías suscritas en convenios anteriores”.***
15. En este ámbito la ANP suscribió con la Conasuch el año 2000 un acuerdo de carácter indefinido, referido específicamente a los insertos publicitarios estableciendo la forma de pago y los montos a pagar. En resumen, puede señalarse que los editores de los diarios afiliados a la ANP pagarán las cantidades indicadas por cada inserto publicitario que se le entregue a los suplementeros en las Agencias distribuidoras.

1.3. Normativa libre competencia

16. Respecto a la conducta denunciada referida al incumplimiento por parte de los asociados a la ANP de pagar por el servicio de distribución de insertos publicitarios, puede señalarse que las condiciones comerciales bajo las cuales se efectúa y remunera dicho servicio se encuentran establecidas en el Convenio Nacional suscrito entre la ANP y la Federación Nacional de Suplementeros, hoy Confederación, de conformidad a lo establecido en el citado artículo 13 de la Ley N° 17.393. Si bien este convenio fue celebrado exclusivamente por la ANP, resulta relevante tener presente lo dictaminado por la H. Comisión Preventiva Central en su Dictamen N° 92, de fecha 2 de junio de 1975, en el sentido de que obliga a todas las empresas periodísticas, sean o no miembros de dicha asociación porque tal habría sido la voluntad de la Ley N° 17.393⁴.

⁴ El Dictamen N° 92, de fecha 2 de junio de 1975, a propósito de una consulta de Distribuidora Antártica Ltda., señaló: *“(...) si se atendiera al simple tenor literal del artículo 13 de la Ley N° 17.393, sería necesario concluir que la Empresa que, al tiempo de la celebración del Convenio Nacional era miembro de la Asociación, podría desligarse del Convenio antedicho por la simple renuncia a su condición de miembro de la citada Asociación. Argumentando a fortiori, podría llegarse a una situación extrema, que convirtiera la norma del artículo 13 de la ley N° 17.393 en letra muerta y, para ello, sería suficiente que todas las empresas vinculadas al Convenio Nacional en razón de estar incorporadas a la Asociación se retiraran de ella. Evidentemente no puede ser la anterior una adecuada interpretación del texto del artículo 13 tantas veces citado, ya que ella, como se ha visto, conduce a un resultado absurdo. Aparece así claro, que la interpretación del legislador, en relación con la norma que se viene estudiando, tuvo que haber sido la de que, mediante el*

17. Por su parte la Resolución N° 732, de fecha 11 de mayo de 2004 de la H. Comisión Resolutiva, dictada a propósito de la denuncia del Sindicato de Trabajadores Independientes Suplementeros N° 2 de Antofagasta, confirmó en todas sus partes al Dictamen N° 1271, de 24 de octubre de 2003, declarando además: *“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 al público, como los prestadores de dichos servicios, sean ellos personas afiliadas o no a la Confederación Nacional de Suplementeros de Chile”.*

18. Continúa señalando: *“Asimismo, los suplementeros afiliados o no a la Conasuch, podrán celebrar acuerdos con cualquier medio de comunicación social escrito para la distribución y venta al público de diarios y periódicos, no existiendo limitación legal alguna que lo impida; y 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 al público de diarios y periódicos”.*

II. MÉRITO DE LA DENUNCIA

19. Respecto a la conducta denunciada referida al incumplimiento por parte de la Anap y de sus medios asociados, por no cancelar a los suplementeros que no han suscrito el convenio entre la ANP y la Conasuch, por el servicio de distribución de insertos publicitarios, se ha constatado después del análisis de las respuestas evacuadas por la ANP, medios asociados a esta última y la Conasuch, que efectivamente los suplementeros no adscritos al referido convenio no reciben pago alguno por dicho concepto.

Convenio Nacional o Convenios Regionales se creara un sistema de amplia aplicación que, comprendiendo por una parte a todos los suplementeros de Chile, afectará por la otra, también, a todas las empresas periodísticas que funcionan en el país y que si se encargó a la Asociación Nacional de la Prensa la celebración de dicho Convenio, tal designación no pudo haber tenido otro propósito que el de simplificar en una sola persona jurídica la concurrencia de un número crecido y, como se verá en la práctica, indeterminado, de empresas periodísticas”.

20. En efecto, de sus respuestas puede resumirse que tanto la ANP como la Conasuch no tendrían relación directa con los pagos de insertos a los sindicatos de suplementeros del país. Este vínculo se realiza entre los medios de prensa y las agrupaciones sindicales, sin intermediario.
21. Dichos pagos se efectúan a los sindicatos, los cuales consideran el pago tanto al mismo como a sus afiliados, acusando recibo de las cantidades correspondientes. Posteriormente, éstos deben pagar a sus afiliados los precios asociados al reparto de insertos.
22. Los medios de prensa remiten los pagos descritos por la cantidad total de insertos los que se envían a las Agencias Distribuidoras, sin distinguir entre suplementeros asociados o no asociados a la Conasuch. De lo anterior se podría deducir que aquéllas no solicitan información de cuáles suplementeros reparten los mismos dentro de la región.
23. Adicionalmente, declaran que no existen acuerdos con sindicatos o suplementeros no afiliados a la Conasuch, por lo que no se les paga de forma aparte a los no afiliados. De esta forma existiría una discriminación arbitraria respecto de los suplementeros no asociados ya que el servicio que prestan es el mismo que los suplementeros asociados a la Conasuch y tal como lo señalará el Dictamen N° 1271, de 24 de julio de 2000 y que fuera confirmado por la Resolución N° 732, de 11 de mayo de 2004, "*no se justifica que se **discrimine** entre suplementeros afiliados a la Conasuch y aquellos que no lo están*". Agrega la referida resolución: "*Que, 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*".
24. Los denunciantes además reclaman por el fundamento del rechazo a su solicitud de incorporación a la Conasuch y que consistiría en que los trabajadores suplementeros afiliados al sindicato que representan no se habrían sometido a la calificación de la Comisión Clasificadora Provincial a

que se refiere el artículo 2 de la ley N° 17.393 y su reglamento y por lo tanto no formaban parte del Registro Permanente de Suplementeros que para estos efectos lleva el Ministerio del Trabajo.

25. Sobre el particular, los estatutos de la Conasuch regulan el procedimiento de ingreso a dicha organización en su artículo 37, cuyo inciso 2° señala: *“En lo sucesivo, para ingresar a Conasuch, las Organizaciones constituidas por Suplementeros debidamente clasificados por la Ley N° 17.393⁵ y que represente a lo menos el 40% del total de quienes ejerzan esta actividad en forma permanente en el orden local, deberán presentar una solicitud que será informada por el Directorio de (a) la Asamblea, la que resolverá en la próxima sesión ordinaria”.*
26. Consultado sobre esta materia el señor Ministro del Trabajo y Previsión Social, informó a esta fiscalía mediante el oficio Ord. N° 0275, de 16 de septiembre de 2013, respecto de la composición y funcionamiento de las Comisiones Clasificadoras Provinciales de la Ley N° 17.393, de 1970 que establece el Régimen Previsional para Suplementeros y de los requisitos exigidos para la incorporación de los suplementeros al Registro Permanente de Suplementeros a que se refiere la citada ley.
27. Informa el señor Ministro que al caer en desuso las normas de la Ley N° 17.393 (excepto para sus actuales imponentes), también dejaron de funcionar las Comisiones Calificadoras y el Registro Permanente de Suplementeros.
28. Agrega, que la fuerza de trabajo que se incorporó por primera vez a prestar servicios a partir del 1° de enero de 1983, debió y deberá afiliarse a una Administradora de Fondos de Pensiones, según lo dispuesto por los artículos 2 y 1 transitorio del D. L. N° 3.500, de 1980. Por otra parte, conforme a las

⁵ Ley N° 17.393, artículo 2° *“Establécese en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social un Registro Permanente de Suplementeros.*

Este Registro incluirá a todos los suplementeros que, cumpliendo con los requisitos del artículo 1°, obtengan la autorización de las Comisiones Clasificadoras Provinciales que funcionaran en cada capital de provincia.

Las Comisiones Provinciales estarán compuestas por un representante del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, uno del Servicio de Seguro Social, un titular y un suplente de la Federación Nacional de Suplementeros y un titular y un suplente de la Asociación Nacional de la Prensa”.

normas de dicha ley, sólo quienes pretendan desarrollar la actividad de suplementeros y estén afiliados a alguna de las ex Cajas de Previsión del antiguo sistema para incorporarse como trabajadores independientes en el ex Servicio de Seguro Social se hallarían en la necesidad legal de ser calificados como suplementeros en forma previa por las Comisiones aludidas.

29. Finaliza señalando que en los últimos años no existe registro de solicitudes de personas que, cumpliendo la exigencia de encontrarse adscritas al antiguo sistema previsional, deseen adicionalmente ser calificados como suplementeros para incorporarse al ex Servicio de Seguro Social, al que accederían como trabajadores independientes⁶.
30. De lo anteriormente expuesto queda de manifiesto que la exigencia contenida en los Estatutos de la Conasuch, respecto a la necesidad de obtener por parte de un sindicato la autorización de las Comisiones Calificadoras Provinciales, constituye una barrera de ingreso insalvable a dicha organización, por cuanto cómo lo señaló el Ministro del Trabajo y Previsión Social, dichas Comisiones no funcionan desde hace años, con lo cual el Sindicato postulante se ve privado de los beneficios que contempla el Convenio suscrito entre la ANP y la Conasuch, dentro de los cuales se encuentra el pago por la distribución de insertos publicitarios.

III. CAMBIO DE CONDUCTA

31. Durante el transcurso de la investigación, la Conasuch manifestó -mediante presentación de fecha 1 de agosto de 2013- que el rechazo a la incorporación del Sindicato denunciante a dicha asociación, se debió a que la Comisión que se constituyó en Puerto Montt con el fin de verificar si los solicitantes efectivamente desarrollaban la actividad de suplementeros, constató que algunos de sus integrantes no ejercían esta actividad.⁷

⁶ Oficio Ord. N° 0275, de fecha 16 de septiembre de 2013, del Ministro del Trabajo y Previsión Social.

⁷ En efecto, el denunciado señala que alguno de los solicitantes no ejercían en absoluto como suplementeros o que tenían otros comercios de distinta naturaleza (por ejemplo bazares).

32. Sin perjuicio de lo cual indican que si el Sindicato denunciante desea presentar nuevamente su solicitud, se les recibirá con mucho agrado si reúnen los requisitos contemplados en los estatutos de la confederación. Hacen especial hincapié que no exigirán que los suplementeros estén debidamente clasificados, por cuanto reconocen que las Comisiones Clasificadoras no funcionan hace años⁸.
33. Asimismo, con fecha 23 de octubre de 2013, la directiva de la referida confederación acompañó una presentación señalando que con el ánimo de poner término satisfactoriamente a los hechos que motivaron la denuncia, modificarán en el plazo de seis meses la exigencia contemplada en los estatutos de la Conasuch, Título VI, artículo 37, inciso 2°, respecto de los requisitos para ser miembro de dicha confederación, referido a la clasificación por parte de las Comisiones Clasificadoras.
34. De esta manera, con la modificación a los estatutos propuesta, no existiría una barrera de entrada para que los suplementeros pudiesen afiliarse a dicha confederación, pudiendo acceder a los beneficios contemplados en el Convenio suscrito entre la ANP y la Conasuch, dentro de los cuales se encuentra el pago por el servicio de distribución de insertos publicitarios.
35. Sin perjuicio de lo expuesto, resulta necesario que se haga presente a los medios escritos afiliados a la ANP que se encuentra plenamente vigente la Resolución N° 732, de la H. Comisión Resolutiva de 11 de mayo de 2004. Por lo anterior, es pertinente que se establezca alguna modalidad de pago respecto de aquellos suplementeros que no forman parte de la Conasuch por el servicio de distribución de insertos publicitarios, evitando de este modo toda discriminación arbitraria.
36. Asimismo, esta División estima recomendable que la Conasuch informe a sus sindicatos asociados que los montos que le sean provistos como pago por la


⁸ Carta de fecha 1 de agosto de 2013 del Directorio Nacional de la Conasuch.

distribución de insertos y que no correspondan a sus asociados, sean entregados a los suplementeros no asociados.

III. CONCLUSIÓN

37. De conformidad a la naturaleza de los hechos denunciados, y fundamentalmente a que ha habido un cambio de conducta por parte de la Conasuch que eliminará la barrera de ingreso a dicha confederación actualmente existente, se recomienda al Sr. Fiscal -salvo su mejor parecer- decretar el archivo de los antecedentes.

Saluda atentamente a usted,



**RONALDO BRUNA VILLENA -
JEFE DIVISIÓN INVESTIGACIONES**

xcc