

TRIBUNALES DE COMERCIO

I. INTRODUCCIÓN

1. *Generalidades*

Los "Tribunales de Comercio", a cuyo análisis nos abocaremos en este breve estudio, son los establecidos en la Ley 17.066, especialmente su Título III, la que se publicó en el Diario Oficial de 11 de enero de 1969 y que se encuentra reglamentada por los Decretos Supremos N° 469 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, publicado en el Diario Oficial de 8 de julio de 1969 y N° 299, del mismo Ministerio, que se publicó en el Diario Oficial de 22 de abril de 1969 el que, específicamente, reglamenta el Título III de la mencionada Ley 17.066.

Principalmente, dicho cuerpo legal crea el "Registro Nacional de Comerciantes Establecidos en Chile" y, en su Artículo 21, del Título III, establece un "Tribunal" para conocer de las apelaciones que se interpongan en contra de ciertas resoluciones del Director de Industria y Comercio y de sus delegados, el que es más conocido por los comerciantes, abogados y público en general como el "Tribunal de Comercio" o los "Tribunales de Comercio" y que es el título que hemos dado a este trabajo de investigación.

El objeto preciso de este estudio es el Tribunal a que nos hemos referido anteriormente, pero debido a que en la misma Ley 17.066 se crea otro órgano jurisdiccional que es el propio del Registro Nacional de Comerciantes y que conoce, como veremos más adelante, de las infracciones cometidas por los comerciantes al Código de Ética Comercial y a otras disposiciones de la misma Ley, nos detendremos brevemente en el análisis de sus disposiciones.

2. *Breve historia del establecimiento de la Ley 17.066 y de su Título III*

El proyecto de ley, que se convirtió en la Ley 17.066, nació por iniciativa del Presidente de la República de ese entonces, cuyo mensaje fue enviado a la Cámara de Diputados y tenía por finalidad principal la creación del "Registro Nacional de Comerciantes Establecidos de Chile" con el objetivo de afianzar las normas de regulación económica vigentes en esa época y de dignificar al gremio de los comerciantes.

En el proyecto enviado por el Presidente a la Cámara de Diputados no se consideró la creación del Tribunal de Comercio sino que establecía un procedimiento de reclamo en contra de las resoluciones dictadas por

la Dirección de Industria y Comercio ante el Subsecretario de Economía. Este criterio fue compartido por la Cámara.

Aprobado en primer trámite constitucional por la Cámara de Diputados pasó al Senado, donde se presentó una moción proponiendo que la facultad del Subsecretario de Economía fuera ejercida por un tribunal ajeno a la Administración, alegándose por un Senador que mientras no se creen los tribunales administrativos el legislador debe crear estos tribunales especiales. El Tribunal, de acuerdo con la moción correspondiente, estaba constituido por un representante del Registro Nacional de Comerciantes, por un abogado de la Contraloría General de la República y por el mismo Subsecretario de Economía. Esta moción fue aprobada por ambas ramas del Congreso Nacional.

El Presidente, por la vía del veto, propuso sustituir al abogado de la Contraloría General de la República —cuya inclusión en el Tribunal fue muy controvertida por el Senado— por un abogado del Consejo de Defensa del Estado y al Subsecretario de Economía por un abogado del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción designado por el Ministro del ramo. En definitiva, esta composición del Tribunal fue aprobada y convertida en Ley de la República. El veto introduce, asimismo, al proyecto procedimiento a seguirse en las apelaciones ante este Tribunal, el que veremos más adelante.

3. *Clases de Tribunales de Comercio en la Ley 17.066*

Como dijimos, la Ley 17.066 es el estatuto legal que crea el “Registro Nacional de Comerciantes Establecidos de Chile”, que es una institución que tiene por objeto “dignificar el comercio, velar por la ética profesional, racionalizar la comercialización en beneficio de los consumidores y propender a la eliminación del comercio clandestino”¹.

Para el cumplimiento de sus finalidades, el Registro cuenta con un “Consejo General” y con “Consejos Provinciales” que funcionan en todas las ciudades cabeceras de provincia del país.

A los Consejos Provinciales corresponde tramitar y resolver los reclamos que se presenten en contra de los comerciantes inscritos en el Registro por las infracciones a las disposiciones del Código de Ética Comercial que hubieren cometido, pudiendo, en uso de esta facultad, “aplicar las sanciones de amonestación verbal, multa de un sueldo vital mensual hasta 3 sueldos vitales mensuales, clausura temporal o definitiva y cancelación de la inscripción en el Registro”². El procedimiento para la aplicación de estas sanciones se encuentra establecido en los Arts. 47 y 48 del Reglamento.

¹ Ley 17.066, Art. 1.

De los fallos que dicten los Consejos Provinciales puede apelarse ante el Consejo General del Registro dentro del plazo de 30 días contados desde su notificación. Asimismo, las resoluciones de los Consejos Provinciales que ordenen la clausura del establecimiento comercial o la cancelación de la inscripción del comerciante en el Registro y que no sean apeladas deben ser enviadas al Consejo General "en consulta". El procedimiento aplicable a estas apelaciones se encuentra establecido en el Art. 49 del Reglamento.

Debe destacarse el hecho de que el Art. 14, letra d), de la Ley 17.066, establece una triple "instancia" para los procesos en que el Consejo General del Registro ordene la clausura definitiva del establecimiento o la cancelación de la inscripción en el Registro, facultando al afectado para recurrir ante la Corte de Apelaciones de Santiago, dentro de los 15 días hábiles contados desde la notificación².

Paralelamente, la Ley 17.066 crea el "Tribunal de Comercio" al que nos hemos referido más atrás y que por su importancia para el comercio y por ser el objeto principal de este estudio nos abocaremos a él en forma separada en el capítulo siguiente.

II. EL TRIBUNAL DE COMERCIO DEL TÍTULO III DE LA LEY 17.066

1. *Composición*

El Tribunal de Comercio es un tribunal especial, colegiado, integrado por tres "miembros", un abogado del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, designado por el Ministro del ramo, quien lo preside; un abogado designado por el Consejo General del Registro Nacional de Comerciantes Establecidos de Chile y por un abogado del Consejo de Defensa del Estado, nombrado por éste⁴.

De acuerdo con el inciso 4º del Art. 5º del Reglamento respectivo, la designación de los miembros del Tribunal debe hacerse en el mes de noviembre de cada año y, al efectuarse estas designaciones, deberá nombrarse a los correspondientes miembros subrogantes, quienes deberán tener las mismas calidades que sus titulares y duran, según lo dispone el Reglamento, un año en sus funciones contado desde el 1º de enero del año siguiente a su designación, pudiendo renovarse indefinidamente. Si en la época señalada no se designaren uno o más de los miembros del Tribunal, el referido Reglamento prescribe que se entenderán vigentes las designaciones efectuadas anteriormente.

² Id. Art. 14 (d).

³ Reglamento Art. 52.

⁴ Ley 17.066, Art. 21, Inc. 3, Reglamento Art. 5.

2. Competencia

La competencia del Tribunal de Comercio, en general, está circunscrita al conocimiento de las apelaciones que se interpongan en contra de las resoluciones del Director de Industria y Comercio y de sus Delegados, las que, de conformidad al Art. 21 de la Ley 17.066, son siempre apelables ante este Tribunal.

El Art. 1º del Reglamento prescribe que corresponde al Director de Industria y Comercio —DIRINCO— aplicar, en primera instancia, las sanciones de amonestación, multa, clausura y comiso en caso de contraversión a las disposiciones legales o reglamentarias del Ministerio de Economía o de la DIRINCO o en los de desobedecimiento a las resoluciones u órdenes que aquél o ésta dictaren en uso de sus atribuciones.

De este modo, podemos concluir, la competencia del Tribunal de Comercio se extiende a todas las reclamaciones en contra de las sanciones —amonestación, multa, clausura o comiso— que aplique el Director de la DIRINCO o sus Delegados por infracción a las normas sobre regulación económica, especialmente las relativas a la comercialización, dictadas por el Ministerio de Economía o la propia Dirección de Industria y Comercio en uso de sus atribuciones legales o reglamentarias, las que no especificaremos por ser materia de un estudio distinto y separado al presente trabajo de investigación.

3. Procedimiento de las apelaciones ante el Tribunal de Comercio

El plazo para interponer el recurso de apelación ante el Tribunal de Comercio es de 5 días, fatales, contados desde la notificación de la resolución que impone la sanción, y debe entablarse “ante la misma autoridad que la dictó”, debiendo acompañarse comprobante de la Tesorería correspondiente de haberse pagado un “impuesto”, a beneficio fiscal, equivalente al 5% de un sueldo vital mensual del Departamento de Santiago. Además, debe darse cumplimiento al pago de los impuestos de la Ley de Timbres, Estampillas y Papel Sellado. Si la apelación no cumple con cualquiera de estos requisitos debe tenérsela por no presentada.

La apelación interpuesta dentro del plazo legal, y cumpliendo con las formalidades expresadas, suspende el cumplimiento de la sanción que se apela.

La DIRINCO está facultada por el respectivo Reglamento para hacerse parte en la apelación y, en este caso, debe comunicar al Tribunal el funcionario que la representará.

El Tribunal de Comercio funciona en la ciudad de Santiago y su “jurisdicción se extenderá a todo el territorio nacional”, en el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. El personal del Tribunal está cons-

tituido por funcionarios del Ministerio de Economía, y entre él se cuenta un "Secretario-Relator", que debe tener el título de abogado.

El quórum para el funcionamiento del Tribunal es a lo menos de dos de sus miembros y debe adoptar su resoluciones por mayoría de votos. En caso de empate decide el voto del Presidente del Tribunal.

De acuerdo a la Ley que creó el Tribunal de Comercio, éste debe apreciar la prueba en conciencia, esto es, no está obligado en la apreciación de los hechos a sujetarse a las normas reguladoras de la prueba del Código de Procedimiento Civil. La Ley nada dice acerca de si los fallos que dicte deben sujetarse a la Ley, es decir, deben dictarse "en derecho" o libremente de acuerdo a la equidad, en conciencia. Creemos que en el silencio de la Ley 17.066 deben aplicarse las normas del derecho común, en otros términos, deben ser dictados conforme al mérito del proceso y de acuerdo a la Ley.

En caso de que la sanción aplicada por la DIRINCO revista el carácter de grave como la clausura del establecimiento o multa superior a 10 sueldos vitales mensuales, el afectado puede pedir que la apelación se tramite con "vista de la causa" y, concedida esta tramitación, su abogado puede alegar en su defensa ante el Tribunal.

En los casos en que proceda conocer de las apelaciones, previa vista de la causa, el Presidente del Tribunal fijará el día y hora en que se escucharán los alegatos de los abogados, los cuales no pueden exceder de 15 minutos por cada parte. En ningún caso procede la suspensión de la vista de la causa.

Tanto la resolución de la DIRINCO, que aplica la sanción administrativamente, como la resolución definitiva de segunda instancia, o del Tribunal de Comercio, deben notificarse "personalmente o por cédula al denunciado, dejando copia íntegra de ellas con cualquiera persona adulta en su negocio o morada"⁵. Nótese que esta disposición modifica sustancialmente la norma general del Art. 44, inciso 2º, del Código de Procedimiento Civil en el sentido de que no es posible efectuar esta norma de notificación dejando "aviso en la puerta de la morada" dando cuenta de la notificación que se practica.

Estas notificaciones —personal o por cédula— pueden practicarse por funcionarios de la DIRINCO o por Carabineros, quienes, para estos efectos tienen el carácter de Ministros de Fe.

Cualquier otra notificación en el proceso se practica por el estado diario en forma prácticamente igual a la establecida en el Código de Procedimiento Civil.

La Ley 17.066 establece en su Art. 21, inciso 8º, que no procede recurso alguno en contra de las resoluciones del Tribunal. Sin embargo, esti-

⁵ Reglamento Art. 13.

mamos que por ser el Tribunal de Comercio "un tribunal", está sujeto a la superintendencia correccional o disciplinaria de la Corte Suprema, consagrada en el Art. 86 de la Constitución Política y, por lo tanto, procede en contra de las sentencias que dicte el recurso de queja establecido en los Arts. 540 y siguientes del Código Orgánico de Tribunales. Así, por lo demás, lo ha resuelto reiteradamente nuestra Corte Suprema.

4. *El Tribunal de Comercio, ¿es un tribunal administrativo?*^P

A este interrogante debemos responder primeramente que en nuestra legislación no ha sido definido suficientemente lo que es un tribunal administrativo.

El Art. 87 de la Constitución dispone que habrá "tribunales administrativos formados con miembros permanentes para resolver las reclamaciones que se interpongan contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas y cuyo conocimiento no esté entregado a otros tribunales por la Constitución o las Leyes".

El Tribunal de Comercio, como se expresó, está compuesto por miembros que duran un año en sus funciones, por lo que no puede considerárseles como "permanentes", y que es una de las características que deben tener los tribunales administrativos de acuerdo a la norma constitucional.

De otro lado, como hemos analizado, conoce precisamente de las reclamaciones en contra de los actos o, específicamente, de las sanciones impuestas por la Dirección de Industria y Comercio o sus Delegados, la cual es una autoridad administrativa y, en consecuencia, sus actos tienen el mismo carácter. Sin duda, las sanciones impuestas por la DIRINCO constituyen actos de "autoridad" y no de "gestión", lo cual confirma la naturaleza de actos administrativos de tales sanciones, pues la DIRINCO actúa como autoridad en el ejercicio de esta potestad y no como particular o persona privada, en cuyo caso sus actos estarían regidos en esta materia por el derecho privado común.

Como conclusión, podemos afirmar que el Tribunal de Comercio no constituye un tribunal administrativo del modo en que se encuentran definidos en la Constitución Política del Estado, pero sí que reúne diversas características de éstos, siendo ambos, en todo caso, muy similares. Sin perjuicio de lo anterior, creemos que estamos frente a un tribunal especial, pues sólo conoce de ciertas materias administrativas y no de la generalidad de los actos de la administración.

III. JURISPRUDENCIA

En los fallos que dicta el Tribunal no aparecen los hechos que configuran la infracción cometida por el comerciante ni la disposición legal o re-

glamentaria que la sanciona. Por otra parte, en dicho Tribunal se conservan archivadas sólo las copias de las sentencias dictadas, por lo que el estudio de la jurisprudencia del Tribunal se hace más dificultoso, aun al no contarse con los expedientes completos o, al menos, con los fallos de primera instancia dictados por la DIRINCO. Sin embargo, a través del estudio de las causas en actual tramitación nos fue posible determinar algunas de las infracciones más comunes cometidas por los comerciantes, sancionadas por la DIRINCO y apeladas por los afectados ante el Tribunal de Comercio.

Las apelaciones más frecuentes conocidas por el Tribunal se deben a sanciones impuestas por la DIRINCO por infracciones a la reglamentación, que obliga a los comerciantes a indicar el precio de cada artículo que mantengan para la venta como, asimismo, una lista de precios exhibida al público en forma destacada de los artículos de primera necesidad que tengan para ser vendidos. Son también corrientes las sanciones reclamadas ante el Tribunal por la venta de pan corriente sin pesar, por carecer las panaderías y puestos de pan de una "tabla de gramaje del peso del pan y su precio", por venta de pan con peso antirreglamentario como igualmente, y sólo respecto a las panaderías, por no cobrar el precio del pan corriente por el pan especial que vendan al no existir pan corriente en existencia.

Actualmente, son muchas las apelaciones en contra de sanciones de la DIRINCO por infracciones de los comerciantes a la obligación de indicar el precio de venta en la propaganda que hagan para la venta de sus productos y, por el contrario, lo que hace un tiempo era de ordinaria ocurrencia, la negación de venta al público, hoy son muy escasos los procesos originados por esta infracción.

Otro tipo de infracciones que por su importancia, dado el monto de los intereses comprometidos, merece destacarse es el funcionamiento de las "administradoras de recursos de terceros" sin la autorización de la Dirección de Industria y Comercio.

Existen, además, numerosas infracciones a las disposiciones de la DIRINCO y que son apeladas ante el Tribunal como las adulteraciones en el peso de los artículos por medio de balanzas mal reguladas o "cargadas", lo que ocurre especialmente en ferias libres y panaderías, falta de libro, de "inspección" timbrado por la DIRINCO, venta de artículos a precios superiores a los oficiales, lo que ocurre generalmente con la cerveza, falta de etiqueta en los artículos de vestuario, que indique su procedencia, calidad y composición de la tela, falta de lista de precio "hombre-hora" de los servicios o reparaciones que prestan los garajes de automóviles, etc.

De otro lado, el Tribunal de Comercio conoció durante el Gobierno de la Unidad Popular numerosos procesos por requisiciones de establecimientos industriales y comerciales practicadas por la DIRINCO.

En uno de dichos procesos, el que se originó por la requisición de una industria textil, la DIRINCO se negó a conceder la apelación ante el Tribunal de Comercio. Fundó su negativa en que la requisición ordenada no constituía una sanción impuesta como tribunal de primera instancia, sino como una disposición de un Servicio Público en el ejercicio de facultades económico-administrativas propias, sólo sujetas a la revisión de la Contraloría General de la República y que, además, había sido dictada como medida de regulación económica y no como sanción.

Los afectados interpusieron "recurso de hecho" ante el Tribunal de Comercio a objeto de modificar esta resolución y que procediera a conocer dicha apelación. El Tribunal falló el recurso declarando que, en virtud de la Ley y el Reglamento que lo creó, sólo podía conocer de ciertas apelaciones, específicamente, en contra de las sanciones de amonestación, multa, clausura y comiso que impusiera DIRINCO y que, por lo tanto, no era competente para conocer de las apelaciones por otras sanciones que las mencionadas como la requisición.

El reclamante recurrió de queja ante la Corte Suprema, quien declaró que de acuerdo a múltiples fallos anteriores, de la misma Corte, consideraba que la requisición era una sanción y que, en consecuencia, el Tribunal de Comercio debía conocer el enunciado recurso de apelación. El conflicto planteado fue resuelto a otro nivel, y el correspondiente proceso fue abandonado sin conocerse cuál hubiera sido su resultado. Esta última situación se produjo en otros casos similares.

El número de recursos de queja entablados en contra de los fallos del Tribunal es muy reducido. Al parecer, se debe a que el procedimiento ante el Tribunal es muy simple, al igual que las disposiciones legales o reglamentarias en juego. En general, los recursos de queja en contra de las sentencias del Tribunal se han fundado en la falta de elementos probatorios para acreditar la infracción cometida o en que los fallos son dictados arbitrariamente. La gran mayoría de estas quejas son denegadas por la Corte Suprema, quien normalmente confirma las resoluciones del Tribunal. Este hecho es demostrativo de la independencia con que actúa el Tribunal, sobre todo si se tiene en cuenta que dos de sus miembros son funcionarios de la administración pública.

Finalmente, merece especial mención el gran número de apelaciones que conoce el Tribunal de Comercio, las que suman, en los últimos años, alrededor de 2.000 al año.

Como conclusión del presente estudio, y fundados especialmente en las actuaciones del Tribunal, podemos afirmar que, no obstante la naturaleza de las infracciones que conoce, del monto de las multas —otro tipo de infracción es difícil de encontrar y, por lo general, su monto es bastante reducido—, y por número de causas que son ingresadas a tramitación anual.

mentè, su importancia para el gremio de los comerciantes es indudable y que su creación se justifica plenamente desde el momento que un inmenso número de afectados por resoluciones de la administración, según se ha visto, cuenta con un órgano jurisdiccional al cual reclamar una absolución o una reducción de la sanción impuesta. Esta importancia se acentúa si se tiene presente que a través del Tribunal de Comercio el afectado por una resolución administrativa, de las que se han analizado, puede recurrir a la Corte Suprema a objeto de que se haga justicia ante una sanción arbitraria de la administración.

PABLO SOTOMAYOR E.