



INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LAS CONDICIONES GENERADAS POR EL ESTADO A TRAVÉS DE LA POLÍTICA FORESTAL EXPRESADA EN EL DECRETO LEY N° 701, COMO FACTORES QUE FAVORECIERON UN ESCENARIO DE COLUSIÓN.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión Especial Investigadora referida en el epígrafe cumple con emitir su informe -según la competencia que le fuera asignada por acuerdo de la Cámara de Diputados-, planteando las conclusiones y recomendaciones que al final se indican.

De conformidad con lo prescrito en el artículo 318 del Reglamento de la Corporación, corresponde consignar lo siguiente:

I.- COMPETENCIA DE LA COMISIÓN AL TENOR DEL ACUERDO DE LA CÁMARA QUE ORDENÓ SU CREACIÓN.

Creación de la Comisión

Por oficio N° 12.161, de 4 de noviembre de 2015, de la Secretaría General, se informó que la Cámara de Diputados, en sesión de la misma fecha y en virtud de lo dispuesto en los artículos 52, N° 1, letra c) de la Constitución Política de la República; 53 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y 313 y siguientes del reglamento de la Corporación, dio su aprobación a la solicitud de 52 señoras y señores diputados, para crear una Comisión Especial Investigadora sobre la incidencia del subsidio forestal en el enriquecimiento de los grupos económicos, que cuente con el siguiente mandato:

1. - La Comisión investigará los actos de gobierno que se tradujeron en la dictación del decreto ley N° 701 de Fomento Forestal, política dirigida al fortalecimiento de determinadas grandes empresas afines al régimen militar, como asimismo determinar el rol de la dictadura en el enriquecimiento de los grupos económicos.

2.- Determinar las condiciones generadas por el Estado a través de la política forestal expresada en el decreto ley N° 701 y la integración vertical de las grandes empresas forestales como factores que favorecieron el escenario de colusión.

3.- Investigar la forma cómo los organismos del Estado fiscalizan a las grandes empresas, atendido el largo período en que se verificó la colusión.

Además, la Comisión Especial Investigadora deberá recabar toda la información necesaria para el cumplimiento de su objeto, recibiendo para tales efectos a todas las personas e instituciones que puedan ilustrar la investigación; y, luego, remitir sus conclusiones, una vez aprobadas, a los órganos administrativos y jurisdiccionales que correspondan proponiendo las medidas que sean conducentes para corregir las presuntas irregularidades que se descubran.

La Comisión deberá rendir su informe en un plazo no superior a noventa días, y para el desempeño de su mandato podrá constituirse en cualquier lugar del territorio nacional.

Por oficio N° 12.434, la Cámara de Diputados, en su sesión N° 8, de abril de 2016 accedió a nuestra petición, en orden a prorrogar el plazo de vigencia de la Comisión, por treinta días, a contar del 26 de abril de 2016 para dar cumplimiento a su cometido.

Integración y presidencia de la Comisión

Mediante oficio N° 12.079, de 2 de septiembre de 2015, la Corporación acordó integrar la Comisión con la y los siguientes señores diputados:

Carvajal Ambiado, Loreto
Chahin Valenzuela, Fuad
Fernández Allende, Maya
Fuentes Castillo, Iván
Fuenzalida Figueroa, Gonzalo
Jarpa Wevar, Carlos Abel
Lavín León, Joaquín
Mirosevic Verdugo, Vlado
Nogueira Fernández, Claudia
Núñez Arancibia, Daniel
Pascal Allende, Denise
Santana Tirachini, Alejandro
Van Rysselberghe Herrera, Enrique

Durante la sesión constitutiva de esta Comisión Especial Investigadora, celebrada el día de septiembre de 2016, se eligió, por unanimidad, como su Presidente al señor diputado **DANIEL NUÑEZ ARANCIBIA**.

Actuó como abogado secretario don Álvaro Halabí Diuana; como abogado ayudante, doña África Sanhueza Jéldrez; y como Secretaria Ejecutiva, doña Luz Barrientos Rivadeneira.

Igualmente, se contó con la colaboración y asistencia del funcionario de la Oficina de Informaciones, don Rafael Parrao Ubilla.

II.- RELACIÓN DEL TRABAJO DESARROLLADO POR LA COMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE SU COMETIDO.

1) Sesiones celebradas y personas escuchadas.

La Comisión celebró 14 sesiones.

Durante el transcurso de las sesiones expusieron las siguientes personas:

- El Ministro de Economía, señor Luis Felipe Céspedes.
- El Ministro de Agricultura, señor Carlos Furche Guajardo.
- El Fiscal Nacional Económico, señor Felipe Irrázabal Philippi.

- El Fiscal Regional Metropolitano Sur, señor Raúl Guzmán y el Fiscal Adjunto Jefe de la Fiscalía Local de Puente Alto, señor Cristian Galdames.
- El Superintendente de Valores y Seguros (SVS), señor Carlos Pavez Tolosa.
- El Director Ejecutivo de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), señor Aarón Cavieres Cancino.
- El Subdirector Jurídico del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), señor Andrés Herrera Troncoso, quien concurrió junto a la Jefa de la Fiscalía de Protección, señora Carolina Norambuena, y el asesor de gabinete, señor Alonso Vega.
- El Presidente de la Asociación Gremial de Pequeños y Medianos Industriales de la Madera de Los Ríos (PYMEMAD AG), don Fernando Hales.
- Los Directores de PYMEMAD AG, señores Henry Arzusmenti y Jaime Maldonado.
- El Gerente General de la empresa Dimer Integral Services Ltda., don Gonzalo Meruane Salinas, junto al anogado de esa empresa, señor Cristian López Paulus.
- El Presidente de ODECU Chile, señor Stefan Larenas Riobó.
- El Presidente de CONADECUS, señor Hernán Calderón Ruiz, junto al abogado de esa entidad, señor Mario Bravo.
- El académico e investigador, Vicerrector de Gestión Económica y apoyo administrativo de la Universidad de Talca, señor Hugo Salgado Cabrera.
- El investigador de la localidad de Tirúa, señor Luis García-Huidobro.
- Representantes de la Comunidad Mapuche María Colipi y Lov Choque, señores Luis Maril Liviqueo y José Tránsito Millanao Nancuil y señora Flora Liviqueo Flores.
- El Director Honorario de la Agrupación de Ingenieros Forestales del Bosque Nativo, señor Luis Astorga.

2) Lo sustancial de los documentos recibidos.

La Comisión acordó el despacho de diversos oficios sobre materias relacionadas con su investigación, los que se consideran con indicación de si hubo o no respuesta, que se adjuntan en las actas respectivas.¹

Nº OFICIO Y FECHA	Acuerdo Sesión Nº	DESTINATARIO Y MATERIA	RESPUESTA
<u>001</u> <u>15.12.15</u>	01	PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, SEÑOR MARCO ANTONIO NÚÑEZ LOZANO. Informa constitución de la Comisión el 15 de diciembre de 2015 y se elige Presidente al diputado señor DANIEL NÚÑEZ ARANCIBIA.	
<u>005</u> <u>21.12.15</u>	02	PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, DON MARCO ANTONIO NÚÑEZ LOZANO. Se requiere al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) del Perú; a la Comisión de Promoción y Defensa de la	-Oficio N° P1.1-00879-16 del Presidente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia. -Oficio n° 16-5682-2-0 de la Superintendencia de

¹Tanto las actas como los oficios enviados y documentos recibidos se encuentran a disposición de las señoras y señores diputados tanto en la [pagina web](#) de la Cámara de Diputados como en este cuadro mediante el sistema de hipervínculo.

		Competencia del Uruguay y a la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, copia de los antecedentes con que cuenten respecto del actuar que le habría cabido a la empresa CMPC y/o sus filiales, junto a otras empresas vinculadas con el mercado del papel <i>tissue</i> en tales países, específicamente en lo concerniente a eventuales comportamientos de colusión.	Industria y Comercio de Colombia. -Carta n° 079-2016 del Presidente del Consejo de Ministros del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual del Perú (INDECOPI). -Carta de la Presidenta de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia de la República de Uruguay. -Oficio n° 670 del Presidente y la Secretaria de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.
008 04.01.16	03	Presidente Empresa CMPC Tissue Chile, don Eliodoro Matte Larraín Oficio Invitación.	Carta del señor Eliodoro Matte Larraín
009 04.01.16	03	Presidente Empresa SCA Chile, don Donald Lewis. Oficio Invitación	Carta del señor Gonzalo Díaz, Gerente General de SCA Chile S.A. Copia de la contestación de SCA Chile S.A. al requerimiento formulado en su contra por la Fiscalía Nacional Económica.
012 13.01.16	04	FISCAL NACIONAL ECONÓMICO, DON FELIPE IRARRÁZABAL PHILIPPI. Informe respecto a los eventuales casos de colusión que podrían existir en el mercado o industria de la celulosa en Chile, adicionales al papel <i>tissue</i> (por ejemplo, papel de impresión, cuadernos, entre otros).	
013 13.01.16	04	FISCAL NACIONAL ECONÓMICO, DON FELIPE IRARRÁZABAL PHILIPPI. Informe acerca de la existencia de eventuales casos de colusión en el mercado chileno del trigo.	
022 08.03.16	06	FISCAL NACIONAL ECONÓMICO, DON FELIPE IRARRÁZABAL PHILIPPI. Remite copia de los antecedentes arribados a esta Comisión, en respuesta a nuestros oficios dirigidos a la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia de Uruguay, al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la	Acusa recibo de oficio.

		Propiedad Intelectual de Perú (INDECOPI), y a la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, como aporte a la investigación en curso por la eventual colusión en el mercado del papel <i>tissue</i> en nuestro país.	
<u>025</u> <u>15.03.16</u>	07	DIRECTOR NACIONAL DEL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (SII), DON FERNANDO BARRAZA LUENGO. Informe cómo opera el mecanismo de excepción para el pago del impuesto territorial, respecto del caso de las empresas de plantaciones forestales; desagregadas por regiones, y el número de empresas morosas, entre otros aspectos relevantes.	
<u>026</u> <u>15.03.16</u>	07	MINISTRO DE AGRICULTURA, DON CARLOS FURCHE GUAJARDO. Solicita informe sobre el estado actual de tramitación del proyecto de ley que estaría elaborando esa cartera de Estado, entre otros antecedentes, correspondiente a la transformación de la actual Corporación Nacional Forestal (CONAF), en un nuevo servicio público, denominado Servicio Nacional Forestal.	
<u>027</u> <u>22.03.16</u>	08	SUPERINTENDENTE DE VALORES Y SEGUROS (SVS), DON CARLOS PAVEZ TOLOSA. Solicita revisar las actas de las Juntas de Accionistas de la Empresa CMPC Chile, informando si en tales sesiones se abordó el tema de la colusión en general, en especial acerca de la situación particular que afecta a esa empresa sobre esa materia, así como el efecto que ello habría tenido respecto de los accionistas minoritarios.	Oficio Ord. 9385
<u>028</u> <u>05.04.16</u>	09	PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DON OSVALDO ANDRADE LARA Solicita a la Sala prorrogar el plazo de su mandato en 30 días, a contar del 28 de abril próximo, fecha en que expira su cometido, lo anterior con el objeto de continuar con las audiencias de invitados, y así poder obtener mayores y mejores elementos de juicio y antecedentes al momento de arribar a las conclusiones y proposiciones.	Oficio n° 12434
<u>029</u> <u>05.04.16</u>	09	MINISTRO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA, DON JORGE BURGOS VARELA. Informe acerca de la inversión de recursos públicos en Carabineros de	

		Chile, específicamente, en lo que respecta a su dotación, infraestructura, logística, uso y tipo de armas, entre otros antecedentes, destinados a la protección de las propiedades pertenecientes a la empresa CMPC S.A. Chile y, en particular, a la empresa Forestal MININCO S.A., en la novena región del país.	
<u>031</u> <u>14.04.16</u>	09	GENERAL DIRECTOR DE CARABINEROS DE CHILE, DON BRUNO VILLALOBOS KRUMM. Solicita informe detallado acerca de las denuncias efectuadas por el señor José Tránsito Millanao Nancuil en contra del accionar de Carabineros de Chile, durante la sesión de fecha 04.04.2016, según constan del acta adjunta.	Oficio N° 661
<u>040</u> <u>17.05.16</u>	09	PRESIDENTE DEL SENADO, SEÑOR RICARDO LAGOS WEBER. Manifestar la preocupación de esta Comisión en torno a la pronta tramitación del proyecto de ley que modifica el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 211, de 1973, que fija normas para la defensa de la libre competencia, boletín N° 9950-03, solicitando se tenga a bien adoptar las medidas correspondientes para agilizar su despacho.	
<u>041</u> <u>17.05.16</u>	09	PRESIDENTE DEL SENADO, SEÑOR RICARDO LAGOS WEBER. Manifestar la preocupación de esta Comisión en torno a la pronta tramitación del proyecto de ley que modifica ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, boletín N° 9369-03, solicitando se tenga a bien adoptar las medidas correspondientes para agilizar su despacho.	
<u>042</u> <u>30.05.16</u>	13	MINISTRO DE HACIENDA, SEÑOR RODRIGO VALDÉS PULIDO. Informe acerca del estado en que se encuentra la elaboración del proyecto de ley referido a la creación del Servicio Nacional Forestal, solicitando tenga a bien adoptar las medidas correspondientes para agilizar su despacho.	
<u>043</u> <u>30.05.16</u>	13	MINISTRO DE AGRICULTURA, SEÑOR CARLOS FURCHE GUAJARDO. Remite, para su consideración y	

		conocimiento, los antecedentes aportados a esta Comisión por integrantes de Comunidades Indígenas, junto al acta respectiva, de fecha 4 de abril de 2016.	
--	--	---	--

III.- ANTECEDENTES RELACIONADOS CON LA MATERIA DEL ENCARGO.

Con el objeto de procurar de mejor forma una cabal comprensión de los hechos investigados, se encargó a la Biblioteca del Congreso Nacional un trabajo que dice relación con el **marco jurídico e institucional de la defensa de la libre competencia en Chile**.

El principal cuerpo legislativo en la materia es el Decreto Ley N° 211 de 1973 (o DL N°211), cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2005 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

El objeto protegido por el DL N° 211 es la promoción y defensa de la libre competencia en los mercados, sin embargo no se define la libre competencia.

En términos generales, para ser consideradas como contrarias a la libre competencia, las conductas ilícitas deben estar asociadas a alguno de los casos del artículo 3° del DL N° 211. Ellos se refieren, también de manera general, a acuerdos Horizontales y verticales; abuso de posición dominante; fusiones y competencia desleal.

Respecto de la institucionalidad en este aspecto, existe el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y la Fiscalía Nacional Económica. El primero, es un órgano jurisdiccional especial e independiente, que tiene atribuciones para juzgar, resolver y sancionar sobre asuntos contenciosos y no contenciosos en la materia. Por su parte, la Fiscalía es el órgano encargado de investigar, acusar y fiscalizar en el ámbito de la libre competencia.

Por último, el DL N° 211 establece la figura de la delación compensada. Ésta, concede a los competidores, con acuerdos expresos o tácitos o con prácticas concertadas, el derecho de acceder a una reducción o exención de la multa que se les podría aplicar, cuando aporte a la FNE antecedentes para acreditar la existencia de una infracción a la libre competencia y la determinación de los responsables.

Se describen aspectos generales del régimen jurídico nacional de la defensa de la libre competencia.

El antecedente normativo principal es el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2005 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211 de 1973.²

El presente documento ha sido elaborado a solicitud de una Comisión del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, el tema que aborda y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. No es un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega.

I.- Antecedentes generales del DL N°211.

Las tres últimas modificaciones al DL N° 211, han sido las leyes N°s 19.610, 19.911 y 20.361.

La Ley N° 19.610, en general, otorgó mayores atribuciones y autonomía a la Fiscalía Nacional Económica (FNE).

Por su parte, la Ley N° 19.911 reemplazó a las Comisiones Resolutivas por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), que paso a ser el órgano sancionador. Se estableció, asimismo que corresponderá a la FNE investigar, acusar y fiscalizar en la materia. La norma, además deroga las sanciones penales asociadas.

Por último, la Ley N° 20.361 otorga nuevas herramientas investigativas a la FNE y crea además el mecanismo de la delación compensada y aumenta el monto de las multas y el plazo de prescripción.

II. Objeto de la libre competencia.

El artículo 1° del DL N° 211 fija como objeto del mismo "... la promoción y defensa de la libre competencia en los mercados", sin entregar una definición de lo que se debe entender por libre competencia.³

III. Conductas que se consideran contrarias a la libre competencia.

En términos generales, para ser considerada como contraria a la libre competencia, las operaciones deberán estar asociadas a alguna de las conductas que son consideradas como atentatorias por el artículo 3° del DL N° 211, norma que en su inciso primero dispone:

² Texto disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=236106&idVersion=> (Diciembre, 2015).

³ No existe por lo demás un acuerdo de lo que debe entenderse por libre competencia. De hecho, la visión acerca de lo que se debe entender por ella ha ido variando con el tiempo. Es por este motivo que no entregamos una definición de libre competencia.

"El que ejecute o celebre, individual o colectivamente, cualquier hecho, acto o convención que impida, restrinja o entorpezca la libre competencia, o que tienda a producir dichos efectos, será sancionado con las medidas señaladas en el artículo 26 de la presente ley, sin perjuicio de las medidas correctivas o prohibitivas que respecto de dichos hechos, actos o convenciones puedan disponerse en cada caso".

En general, el artículo 3º permite calificar acuerdos horizontales y verticales; abuso de posición dominante; fusiones y competencia desleal. Esta norma es considerada "abierta", por cuanto cualquier acción potencialmente puede ser contraria a la libre competencia, en la medida que produzca efectos sobre los mercados afectados o que pueda llegar a producir tales efectos.⁴

Así, se consideran, entre otros, como hechos, actos o convenciones que impiden, restringen o entorpecen la libre competencia, los siguientes (artículo 3 inciso segundo):

- "Los acuerdos expresos o tácitos entre agentes económicos, o las prácticas concertadas entre ellos, que tengan por objeto fijar precios de venta o de compra, limitar la producción o asignarse zonas o cuotas de mercado, abusando del poder que dichos acuerdos o prácticas les confieran.
- La explotación abusiva por parte de una empresa, o conjunto de empresas que tengan un controlador común, de una posición dominante en el mercado, fijando precios de compra o de venta, imponiendo a una venta la de otro producto, asignando zonas o cuotas de mercado o imponiendo a otros abusos semejantes.
- Las prácticas predatorias, o de competencia desleal, realizadas con el objeto de alcanzar, mantener o incrementar una posición dominante."

De la simple lectura del artículo se confirma que las conductas ilícitas en materia de libre competencia se encuentran descritas de manera general, como todo acto que impida, restrinja o entorpezca de cualquier forma o tienda a producir tales efectos respecto de la libre competencia. Con esto, por ejemplo la existencia de concentración en un mercado determinado, no necesariamente es considerado como contraria a la libre competencia y por tanto, antijurídico y sancionable.

IV. Institucionalidad.

1. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

De acuerdo al artículo 18º del DL N° 211, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, es un órgano jurisdiccional especial e independiente, que tiene atribuciones para juzgar, resolver y sancionar, entre otros, sobre asuntos contenciosos y no contenciosos.

⁴ Irrázabal, Felipe, ob. cit, p.2.

Los asuntos contenciosos son aquellos en que se han ejecutado conductas que pueden constituir infracciones, es decir, conductas que contravienen lo dispuesto en el artículo 3° transcrito.

Un segundo grupo de asuntos son los no contenciosos. A través de este procedimiento, quienes tengan un interés legítimo o la FNE pueden solicitar al TDLC que conozca de asuntos "que puedan infringir las disposiciones de la presente ley, sobre hechos, actos o contratos existentes, así como aquellos que le presenten quienes se propongan ejecutarlos o celebrarlos, para lo cual, en ambos casos, podrá fijar las condiciones que deberán ser cumplidas en dichos hechos, actos o contratos."⁵

La diferencia fundamental entre uno y otro tipo de asuntos está en el resultado que se obtiene en cada caso. Así, en los asuntos contenciosos la sentencia absolverá o condenará a quienes hayan sido acusados de realizar un acto contrario a la libre competencia, imponiéndole una o más sanciones o medidas que el artículo 26° del DL N° 211 establece⁶. En el caso de los asuntos no contenciosos, la resolución del TDLC deberá considerar o no la conducta como contraria a la libre competencia, y en este último caso sólo podrá fijar las condiciones que los participantes deben cumplir a fin de que dicha conducta sea considerada ajustada a derecho.⁷

De manera general, el procedimiento de los asuntos contenciosos se inicia con una presentación de la FNE o una demanda de un particular. Luego, pueden contestar los requeridos o demandados. A continuación, el TDLC puede llamar a las partes a conciliación. Si ésta no prospera, se da inicio a un periodo probatorio. Luego, las partes pueden solicitar efectuar alegatos. Finalmente, el tribunal dictará sentencia, fundada en los hechos, el derecho y los antecedentes económicos en base a las cuales se pronuncia.

De las sentencias del TDLC se puede recurrir de reclamación ante la Corte Suprema.

2. Fiscalía Nacional Económica.

Como se señaló, esencialmente corresponde a la FNE investigar, acusar y fiscalizar. La institución puede actuar de oficio o por denuncias de terceros.

Puntualmente, la FNE tiene diversas atribuciones (establecidas en el artículo 39°), algunas de ellas son: i) investigar las acciones que potencial constituyen infracciones al DL N° 211; ii) actuar ante los tribunales; iii) requerir al TDLC la adopción de medidas preventivas en el marco de sus investigaciones; iv) fiscalizar el cumplimiento de la ley y el cumplimiento de las sentencias y resoluciones del TDLC; v) informar

⁵ Numeral 2 del artículo 18 del DL N° 211.

⁶ Estas sanciones pueden ser:

a) Modificar o poner término a los actos, contratos, convenios, sistemas o acuerdos que sean contrarios a la libre competencia;

b) Ordenar la modificación o disolución de las sociedades, corporaciones y demás personas jurídicas de derecho privado que hubieren intervenido en los actos, contratos, convenios, sistemas o acuerdos;

c) Aplicar multas a beneficio fiscal hasta por una suma equivalente a veinte mil unidades tributarias anuales.

⁷ Cabe tener presente el artículo 32 del mismo cuerpo legal, que dispone: "Los actos o contratos ejecutados o celebrados de acuerdo con las decisiones del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, no acarrearán responsabilidad alguna en esta materia, sino en el caso que, posteriormente, y sobre la base de nuevos antecedentes, fueren calificados como contrarios a la libre competencia por el mismo Tribunal, y ello desde que se notifique o publique, en su caso, la resolución que haga tal calificación.

En todo caso, los Ministros que concurrieron a la decisión no se entenderán inhabilitados para el nuevo pronunciamiento."

técnicamente a solicitud del TDLC; vi) solicitar información a organismos públicos y a particulares, etc.

Una vez iniciada una investigación por la FNE, ella debe informar al interesado o afectado, a menos que el TDLC la libere de este requisito. Sin embargo, previa notificación al Presidente del TDLC, la Fiscalía puede calificar que sus investigaciones sean reservadas.

La FNE, en casos graves y calificados de investigaciones destinadas a acreditar conductas de colusión, podrá solicitar mediante petición fundada y con la aprobación previa del TDLC, autorización al Ministro de la Corte de Apelaciones que corresponda para que las policías utilicen técnicas intrusivas de investigación, tales como: entrar a recintos públicos o privados y, si fuere necesario, a allanar y descerrajar; registrar e incautar toda clase de objetos y documentos que permitan acreditar la existencia de la infracción; autorizar la interceptación de toda clase de comunicaciones, y ordenar a cualquier empresa que preste servicios de comunicaciones, que facilite copias y registros de las comunicaciones transmitidas o recibidas por ella.

V. Mecanismo de la delación compensada.

La delación compensada es un mecanismo para investigar infracciones a la libre competencia vinculadas a casos de colusión.

Conforme con el artículo 39 bis del DL N° 211, la delación compensada se aplica respecto de aquellas infracciones a la libre competencia contempladas en el artículo 3° letra a) del mismo cuerpo legal, esto es en los casos de acuerdos expresos o tácitos entre competidores o las prácticas concertadas entre ellos, destinados a:

- Fijar precios;
- Establecer condiciones de comercialización de bienes o servicios;
- Limitar la producción de bienes y servicios;
- Asignarse zonas o cuotas de mercado;
- Excluir competidores; o,
- Afectar procesos de licitación.

En tales casos, a quienes son partícipes de tal conducta se les concede el derecho de acceder a una reducción o exención de la multa aplicable, cuando aporten a la FNE antecedentes para acreditar la existencia de la infracción a la libre competencia y la determinación de los responsables.

El inciso segundo del mismo artículo 39 bis establece que, para acceder al beneficio de reducción o exención de la multa se deben cumplir los siguientes requisitos copulativos:

- 1) Proporcionar antecedentes precisos, veraces y comprobables que representen un aporte efectivo a la constitución de elementos de prueba suficientes para fundar un requerimiento ante el Tribunal;
- 2) Abstenerse de divulgar la solicitud de estos beneficios hasta que la Fiscalía haya formulado el requerimiento u ordene archivar los antecedentes de la solicitud, y

- 3) Poner fin a su participación en la conducta inmediatamente después de presentar su solicitud.

Conforme con el inciso tercero, el beneficio de exención se concede a quien sea el primero en aportar los antecedentes a la FNE. Los demás partícipes de la conducta ilícita, pueden acceder a una reducción de la misma, conforme con el inciso cuarto, en la medida que aporten antecedentes adicionales a los presentados por el primero, pero tal rebaja no puede ser en caso alguno superior al 50% de la mayor multa solicitada para los demás ejecutores de la conducta, que no pueden acogerse a los beneficios.

Quien solicita el beneficio ante el TDLC es la FNE, quien debe individualizar a cada ejecutor y señalar además que cumplió con los requisitos para acceder a dicho beneficio. Acogida por el Tribunal la denuncia y, por tanto acreditada la infracción a la libre competencia, se establece una prohibición para el Tribunal quien no puede imponer multa a quien aparece como acreedor de la exención ni imponer una multa superior a la solicitada para quien ha obtenido una reducción de la misma, salvo que, en uno y otro caso, se acredite que se trata de quien organizó la conducta ilícita coaccionando a los demás a participar en ella.

El inciso final del artículo 39 bis establece una sanción penal para el que alegue la existencia de colusión en cualquiera de sus formas, fundado a sabiendas en antecedentes falsos o fraudulentos con el propósito de perjudicar a otros agentes económicos acogiéndose a los beneficios de exención o rebaja de la multa. En tal caso se le sanciona con multa de presidio menor en sus grados mínimos a medio y multa de seis a diez unidades tributarias mensuales.⁸

Para la aplicación de esta medida de auto-denuncia, la Fiscalía Nacional Económica ha elaborado una guía de procedimiento⁹ destinada a establecer la forma de entrega de la información y el proceso de evaluación de la misma por parte de dicha institución.

De acuerdo al actual Fiscal Nacional Económico¹⁰, este artículo establece un objetivo amplio, considerando que mandata a los órganos de defensa de la competencia "a velar porque no se cometan ilícitos anticompetitivos" y además establece un deber de promoción, que se traduce en la difusión activa de la libre competencia en los mercados.

El mismo Fiscal,¹¹ precisa que el sistema se basa en una ley general y por ello no admite excepciones respecto del sujeto de aplicación de ella, pudiendo ser ellos organismos públicos y ciertamente el mercado (regulado o no).

⁸ El inciso final del artículo 39 bis, para establecer la penalidad a esta conducta, se remite al artículo 210 del Código Penal que sanciona, con las penas mencionadas, el delito de perjurio ante autoridad pública o diere falso testimonio en materias no contenciosas. Disponible en: <http://bcn.cl/4ts5> (Diciembre, 2015).

⁹ Disponible en: <http://bcn.cl/1ttjz> (Diciembre, 2015).

¹⁰ Irrazábal, Felipe. El Sistema Chileno de Defensa de la Libre Competencia. Ponencia en Seminario "Los nuevos desafíos de la política de competencia en Argentina: Balance de diez años de la Ley, proyecciones e instrumentos en contextos cambiantes". Facultad de Derecho de la Universidad Austral, Argentina, 2010. P. 1.

¹¹ *Ibidem*, p.2

IV. LO SUSTANCIAL DE LO EXPUESTO POR LAS PERSONAS ESCUCHADAS EN RELACIÓN CON LAS MATERIAS INVESTIGADAS.

Con el propósito de una mejor comprensión de la investigación encomendada a esta Comisión, se ha estimado pertinente hacer un desarrollo temático en relación con los hechos acaecidos. En efecto, los principales temas tratados en el seno de esta Comisión a la luz del mandato que le dio origen, fueron los siguientes: la colusión investigada; sanciones exigidas; institucionalidad de la libre competencia; características del mercado forestal y del papel; indemnización de perjuicios y compensación a los afectados; iniciativas y proyectos de ley en tramitación, y nueva política forestal.

Cada uno de estos ejes temáticos se aborda en base a las declaraciones e intervenciones de los ministros de Estado, autoridades de gobierno y demás funcionarios públicos e invitados a esta Comisión Especial Investigadora¹².

DE LA COLUSIÓN INVESTIGADA.

FELIPE IRARRÁZAVAL PHILIPPI, FISCAL NACIONAL ECONÓMICO.

Puntualizó que la acusación presentada por la Fiscalía Nacional Económica (FNE) se refiere a una infracción al Decreto Ley N° 211¹³, en particular lo dispuesto en la letra a) del artículo 3°, al celebrar y ejecutar acuerdos con el objeto de asignarse cuotas de participación de mercado y también de fijar precios de venta a los productos tissue, lo que sucedió desde el año 2000 hasta, por lo menos, diciembre de 2011, afectando el mercado nacional de la comercialización mayorista de papeles suaves en el canal de venta masivo.

Precisó que el tissue comprende al papel higiénico, toallas de papel, servilletas y pañuelos desechables, todos ellos productos de alto consumo.

Recordó que la investigación se inició de oficio el 4 de diciembre de 2014, para indagar la eventual existencia de ilícitos anticompetitivos en el mercado de la producción, comercialización y distribución de productos derivados del papel.

Se trató de una investigación reservada por lo que se solicitó, dentro del mecanismo establecido en el artículo 39, letra a) del DL N° 211, que se permitiera a la FNE hacer la investigación sin avisar a los investigados.

Posteriormente, el 27 de marzo de 2015, la CMPC solicitó a la Fiscalía Nacional Económica acogerse al mecanismo de la delación compensada y reconoció haber ejecutado conductas anticompetitivas, de aquellas que están definidas en el artículo 3° de la letra a) del DL N° 211.

¹² La versión completa de cada una de las intervenciones y declaraciones se encuentra en las actas taquigráficas, disponibles en la [página web](#) de la Cámara de Diputados.

¹³ Refundido, coordinado y sistematizado en el DFL N° 1, Ministerio de Economía, de 11/10/2009.

Para entonces la FNE acumulaba ya unos cinco meses de análisis de las delaciones compensadas, con el formulario mismo, las declaraciones y el análisis de los antecedentes. Aclaró que no se trató de un proceso "automático", pues se requirió un estudio por parte del órgano administrativo que tomara la decisión de acoger una delación compensada, es decir, la Fiscalía Nacional Económica.

Puntualizó que en agosto de 2015 se emitió el Oficio de Conformidad, acogiendo la delación compensada que presentara la CMPC en marzo, y en septiembre se solicitaron diligencias de entrada, registro e incautación de dependencias de SCA, en coordinación con la PDI, incautando entonces documentos y cuantiosa información digital.

Recalcó que en los requisitos del artículo 39, letra n), en relación con las diligencias de entrada, se debe disponer de antecedentes importantes para que se otorgue la solicitud. Es decir, argumentó, no se puede tener una intuición en relación de un mercado para que el Tribunal de Libre Competencia y un ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago autoricen un allanamiento. Por el contrario, para cumplir el requisito legal es necesario presentar antecedentes verídicos, obtenidos con anterioridad a la acción solicitada.

En este caso, puntualizó, los requisitos o antecedentes fueron los que, en gran parte, acompañó CMPC respecto de la delación compensada.

Agregó que poco después, el 07/10/2015, SCA solicitó a la FNE acogerse al beneficio de la delación compensada, lo que constituía una segunda delación compensada, reconociendo haber participado en un acuerdo con CMPC para determinar los precios y participación de mercado. Recordó que SCA es una empresa sueca que inicialmente fue de capitales chilenos, pero que en 2003 vendió un 50% a la compañía europea y posteriormente, en 2012, enajenó el saldo, con lo que desde ese año es una empresa enteramente de capitales suecos.

Poco después, el 22 de octubre, la FNE emitió un Oficio de Conformidad en favor de SCA. En este caso la demora fue menor pues ya se conocía el mercado y cómo operaba el cartel, por lo que era más fácil hacer el análisis. Ello permitió a la FNE presentar el requerimiento contra CMPC Tissue y SCA ante el Tribunal de la Libre Competencia, el 27 de octubre de 2015.

Detalló que la actividad de colusión se produjo a comienzos del año 2000, a propósito de una marca propia (aCuenta), en el canal de distribución de Walmart, anteriormente D&S, que sería producido por SCA. Esa fue la forma de entrada en los canales de consumo masivo.

Relató que hubo reuniones entre el dueño de PISA y el gerente general de CMPC Tissue, de esos momentos, en que acordaron en un *resort* o campo de golf de Chicureo poner término a la guerra de precios, subirlos, mantener estable las participaciones de mercado de CMPC y Pisa en el negocio masivo con un 76% y 24%, respectivamente, y fijar posicionamiento relativo de precios de los productos en los cuales competían.

Se efectuaron al menos tres reuniones posteriores, en un cuartel de bomberos de Avenida Apoquindo, a las que se sumaron otros ejecutivos, incluso los gerentes comerciales de la época de ambas empresas.

Indicó que existía una planilla denominada "Modelo" o "Bomba" por CMPC, replicada en el requerimiento, en la que se hacía seguimiento bimestral al cumplimiento del acuerdo, para lo cual utilizaban datos proporcionados por AC Nielsen,

con ciertos ajustes. Hubo también contactos telefónicos mediante móviles de prepago, de manera de no usar un número identificable con una persona y hacer imposible obtener la interceptación telefónica, que es otra de las facultades que dispone la FNE. Se enviaron correos electrónicos a casillas especialmente creadas, no de las empresas, y se despachó correspondencia con entrega personal en domicilios particulares, a la que llamaba "parte de matrimonio".

Subrayó que la parte donde comenzó a ponerse más énfasis en el ocultamiento del cartel, a propósito de los casos de Farmacias y Pollos, fue con reuniones en distintos hoteles (Director, Marriott, Intercontinental, Radisson), con envíos de *mails* privados de Hotmail, Gmail y Yahoo, y con listas de precios por parte de ejecutivos de CMPC a SCA entre 2007 y 2008.

Tras el caso Farmacias, abandonaron las casillas de Hotmail para intercambiar listas de precios en forma impresa, algunas veces en el domicilio particular del gerente de ventas de Pisa. Como consecuencia de lo anterior, ambas empresas lograron mantener estables sus participaciones de mercado en el canal masivo y afectar los precios de venta a público de sus productos durante al menos 10 años.

Afirmó que ello no debiera llamar la atención, porque normalmente los carteles, cuando hay agencias que están activas, terminan siendo bastante ocultos. Así, se evitaba traspasar información en formato digital, prefiriendo el uso de documentos impresos o en *pendrive*.

Asimismo, crearon cuentas de correos personales para intercambiar información, utilizaron teléfonos celulares de prepago, e incluso ejecutivos de una de las empresas arrojaron computadores con evidencia al Canal San Carlos, en diciembre de 2011, para asegurarse de que no aparecieran los discos duros con algún tipo de información.

HERNÁN CALDERÓN, PRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN NACIONAL DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE CHILE (CONADECUS).

Recordó que este cartel operó durante más de una década con mecanismos sofisticados para evitar dejar huellas de su actuar, como señaló la Fiscalía Nacional Económica (FNE). El hecho fue denunciado por dicha entidad con la información entregada por las propias empresas, que se acogieron a la figura de la delación compensada. Se cuestionó que la FNE no se hubiera preocupado antes del tema, en circunstancias de que en Colombia, CMPC había sido acusada de colusión con Kimberly, que es otro de los actores nacionales, en el caso de los pañales. Subrayó el hecho de que no se trató de una investigación de la FNE y que si las empresas no hubieran llegado a golpear la puerta de esa entidad, no se habría conocido la colusión y, probablemente, se hubiera entrado en el período de prescripción, es decir, los cinco años que dejarían los hechos impunes.

Insistió en que la Fiscalía Nacional Económica tomó conocimiento del caso, porque las empresas se acogieron a la delación compensada y aportaron los antecedentes. Entonces, se preguntó si la FNE no tenía conocimiento de que en Colombia, Kimberly Clark y CMPC estaban coludidas en los pañales. Cuestionó por qué la FNE ni siquiera sospechara que en Chile podía estar ocurriendo lo mismo. Agregó que en otras industrias, relacionadas con bancos, empresas eléctricas y de telecomunicaciones, la FNE tampoco sospecha que pueda haber colusión en esos casos.



Opinó que algo no anda bien. Se preguntó si a la FNE le falta financiamiento o personal para poder abarcar más mercado y estar estudiando más casos.

Aseguró que tuvo antecedentes de que el presidente del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia se inhabilitó por haber asesorado a la empresa Forestal y Papelera Concepción en su ingreso al mercado del papel tissue. Por ello es posible preguntarse si tuvo algún conocimiento de la colusión de CMPC y SCA, así como si es legal y razonable que un ministro del Poder Judicial asesore a empresas privadas en temas de competencia y mercado.

Ante la indignación y el daño que produjeron en los consumidores estas malas prácticas, Conadecus dio inicio a una demanda colectiva en virtud del reconocimiento de las empresas al acogerse a la delación compensada. En consecuencia, consideró que no era necesario esperar fallos del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, y eventualmente de la Corte Suprema, pues el delito ha sido reconocido por el infractor. Argumentó que esa es la diferencia con el caso de los pollos, en que debió esperarse que la Corte Suprema dictara el fallo para iniciar las acciones, después de casi tres años.

Explicó que cuando se presenta una demanda colectiva, por las atribuciones que concede la ley a las asociaciones de consumidores, no se identifica a las personas, pues la acción se presenta en nombre de todos los afectados por el mismo hecho. Así, no es necesario inscribirlos ni deben concurrir a firmar. En este ámbito, las asociaciones de consumidores tienen las mismas atribuciones que el Sernac. Por el contrario, si los consumidores hicieran una demanda como particulares, tendrían que inscribirse para tener el patrocinio del abogado y contar con un mínimo de 50 personas.

Según opinión de Conadecus el procedimiento en el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia solo deberá resolver la controversia entre las empresas sobre quién fue la instigadora y quién tiene el derecho a acogerse a la rebaja de multas, así como buscar las responsabilidades individuales de los ejecutivos y directores de las empresas.

Asimismo, Conadecus pretendió hacerse parte del requerimiento presentado por la Fiscalía Nacional Económica en calidad de tercero independiente; sin embargo, la FNE se opuso a su participación en ese requerimiento. Observó que ha sido una constante de la FNE impedir que terceros o las asociaciones de consumidores puedan participar en procedimientos de libre competencia. Subrayó que, incluso, el tema está en discusión en la propia Comisión de Economía del Senado, donde hay senadores que concuerdan en que Conadecus debe estar en los procedimientos de colusión o de fusiones.

LUIS ASTORGA SCHNEIDER, DIRECTOR HONORARIO DE LA AGRUPACIÓN DE INGENIEROS FORESTALES DEL BOSQUE NATIVO.

Respecto de la colusión, sostuvo que el sistema internacional de certificación forestal FSC se basa en una cierta ética de las empresas. Sin embargo, si se revisa la página web de CMPC se observa que sus enunciados de ética empresarial prácticamente no se han cumplido.

Entonces, consideró muy importante exigir la mantención de una conducta ética, pues no puede una empresa certificada FSC coludirse con otra empresa certificada FSC, como ha sido el caso de SCA de Suecia para fijar los precios. Las dos empresas involucradas en Chile también lo fueron en Colombia, donde también se coludieron.

Relató que la agrupación hizo un reclamo y el directorio de FSC Chile decidió inicialmente expulsar de sus registros a la empresa, medida que necesitaba una ratificación de la asamblea. Explicó que el FSC se compone de tres cámaras: la económica, donde están las empresas; la ambiental, donde están las organizaciones ambientales, y la social. Sin embargo, la presión ejercida por la empresa CMPC fue tan fuerte que la asamblea rectificó las decisiones del directorio, decidiendo que aquella no debería ser expulsada de la FSC.

GONZALO MERUANE, GERENTE GENERAL DE LA EMPRESA DISMER INTEGRAL SERVICES LIMITADA.

Comenzó su exposición precisando que Dismer es una empresa pequeña, con más de ocho años en el mercado, que comenzó comprando el papel a convertidores pequeños para luego comercializarlo. Recordó que a poco andar, ejecutivos de la CMPC les ofrecieron ser sus distribuidores exclusivos, propuesta a la cual se opusieron, pues no les pareció razonable. Por tanto, se decidió negociar en un formato sin exclusividad, trabajando con los convertidores con los cuales se había comenzado como proveedores de papel.

Consideró relevante destacar que, junto con la comercialización masiva del formato hogar, existe otro que no se ha investigado, constituido por el mercado institucional, esto es, el papel higiénico de 500 metros y toallas de 250 metros, que es el formato utilizado, por ejemplo, en los baños de los mall y restaurantes. Detalló que ese mercado mueve un total de 68.700 toneladas anuales y atiende a instituciones públicas y privadas de toda índole. En este aspecto insistió en que el mercado institucional no ha sido objeto de investigación.

Advirtió que muchas empresas que trabajan con la CMPC no han acusado su situación, por temor a represalias, pues si denuncian las irregularidades serán descartados como proveedor. Aseguró que en la actualidad Dismer es el único distribuidor de papel que le ha dicho "no" a la CMPC, decisión por la que fue golpeado duramente. Así, una vez terminadas las relaciones comerciales y dado que esa compañía tenía información detallada de los clientes y sus preferencias, Dismer sufrió una baja importante en sus ventas, pues CMPC llamó a esos clientes ofreciéndoles entre un 30% y un 35% de descuento sobre el precio que les vendía Dismer, situación que provocó una merma importante de las ventas en este último. Recordó que, antes de ese incidente, se encontraron con algunos precios muy por debajo del mercado. Ejemplificó que si antes se pagaba \$1.000 como distribuidor de la Papelera y comprando una cantidad importante, luego había clientes que consumían bastante menos y tenían un precio de \$700. Observó que nunca imaginaron que ello tendría que ver con un caso de colusión, por lo que comenzaron a reclamar por qué esos clientes tenían tales precios, en circunstancias de que se trataba de subdistribuidores, no distribuidores directos de la Papelera. Aseguró que comenzaron entonces arreglos, de los cuales exhibió algunos ejemplos de los miles que afirmó disponer y que están presentando actualmente en tribunales de justicia. Así, ejemplificó, un pack de dos toallas de 300 metros se compraban a \$17.468, precio al que la CMPC hacía un descuento de 15% promocional y un 10% por volumen a todos los

distribuidores, por lo que el producto quedaba finalmente en \$13.363. Recordó que, tras levantar un reclamo por los precios tan elevados respecto de la competencia, misteriosamente el mismo producto, además de 15% de descuento, agregaba un 70,38% adicional. Ante ello se cuestionó cómo una empresa puede tener capacidad de hacer un descuento de un 85% en un producto. Manifestó que le costaba creer que CMPC haya estado ganando un 15% en el mercado institucional, el cual la Fiscalía Nacional Económica no está indagando, pues está todo enfocado en el retail masivo.

Fecha	Factura	Cantidad	Producto	Precio Unitario	Desc.Volumen	Desc.Prom	Desc.Proc%	Desc.Prom Valor	Precio Final	Valor
			TO ELITE JUMBO BLANCA 300 MTS. X 2 (40041)		10%					
04-03-2011	810948	6	TO ELITE JUMBO BLANCA 300 MTS. X 2	\$ 17.485	\$ 2.100	\$ 0	10%	\$ 1.485	\$ 13.363	\$ 80.178
07-05-2013	1809585	40	TO ELITE JUMBO BLANCA 300 MTS. X 2	\$ 18.885	\$ 2.830	\$ 0	70,38%	\$ 11.296	\$ 4.750	\$ 189.088
			TO ELITE JUMBO NATURAL 300 MTS. X 2 (40041)							
04-03-2011	810948	6	TO ELITE JUMBO NATURAL 300 MTS. X 2	\$ 14.050	\$ 2.100	\$ 0	10%	\$ 1.195	\$ 10.755	\$ 64.531
06-05-2013	1810995	31	TO ELITE JUMBO NATURAL 300 MTS. X 2	\$ 15.164	\$ 2.278	\$ 0	48,73%	\$ 5.036	\$ 6.859	\$ 210.088
			TO JUMBO ELITE ECONOMICA 250 MTS. X 2 (40041)							
21-03-2011	830270	30	TO JUMBO ELITE ECONOMICA 250 MTS. X 2	\$ 8.650	\$ 1.488	\$ 0	10%	\$ 620	\$ 7.352	\$ 221.498
07-05-2013	1809750	400	TO JUMBO ELITE ECONOMICA 250 MTS. X 2	\$ 10.422	\$ 1.500	\$ 0	37,81%	\$ 3.388	\$ 5.500	\$ 2.200.147
			PH ELITE HABITACIONES 20 MTS 7204 (52004)							
15-03-2011	820943	20	PH ELITE HABITACIONES 20 MTS 7204	\$ 15.391	\$ 2.308	\$ 0		\$ 0	\$ 13.082	\$ 267.668
02-05-2013	1809002	10	PH ELITE HABITACIONES 20 MTS 7204	\$ 18.622	\$ 2.485	\$ 0	26,17%	\$ 4.121	\$ 10.007	\$ 100.074
			PH JUMBO ELITE ECONOMICO 500 MTS. X 4 (52004)							
21-03-2011	830270	20	PH JUMBO ELITE ECONOMICO 500 MTS. X 4	\$ 8.187	\$ 1.228	\$ 0	10%	\$ 569	\$ 6.268	\$ 125.281
07-05-2013	1809585	300	PH JUMBO ELITE ECONOMICO 500 MTS. X 4	\$ 8.842	\$ 1.326	\$ 0	35,14%	\$ 2.418	\$ 5.100	\$ 1.530.046

Consideró importante hacer notar que existen muchos distribuidores que siguen trabajando con la CMPC, por lo que no tienen posibilidad de denunciar, dado que representa su principal distribuidor y que evidencia actitudes bastante matonescas. Dismer, en cambio, está libre para hacerlo, porque decidió cortar de inmediato con esa compañía, aunque ello le significó años difíciles y duros, pues las ventas se golpearon fuertemente.

SANCIONES EXIGIDAS.

FELIPE IRARRÁZAVAL PHILIPPI, FISCAL NACIONAL ECONÓMICO.

Afirmó que la sanción solicitada es que se declare la existencia de un cartel, conducta que infringe lo dispuesto en artículo 3°, incisos primero y segundo literal a) del DL N° 211. Además, que a SCA se le imponga una multa de 20 mil Unidades Tributarias Anuales, esto es poco menos de US\$20 millones, así como el pago de sus respectivas costas, en conjunto con CMPC. En cambio, a CMPC se pide se le exima de cualquier multa por haber sido el primero en delatarse.

Explicó que la justificación de esta multa es la gravedad, pues tanto la Corte Suprema¹⁴ como el Tribunal de la Libre Competencia han insistido en casos anteriores, en que el mercado afectado son productos de primera necesidad y de alto consumo en hogares chilenos, y la extensión del acuerdo es al menos de diez años.

¹⁴ La colusión "constituye de todas las conductas atentatorias contra la Libre Competencia la más reprochable, la más grave, ya que importa la coordinación del comportamiento competitivo de las empresas".

En cuanto al beneficio económico, estimó que el acuerdo garantizó a sus miembros altas participaciones de mercado y los beneficios se vieron acrecentados por la casi nula posibilidad de sustitución de los productos.

Asimismo, acotó que la colaboración es un elemento establecido en la norma, consistente en la participación del primer delator, y del segundo también, lo que provoca una rebaja en la multa potencial que podría alcanzar un máximo de 30.000 UTA, en vez de 20.000 UTA.

GONZALO MERUANE, GERENTE GENERAL DE LA EMPRESA DISMER INTEGRAL SERVICES LIMITADA.

Meruane explicó que, aunque las empresas SCA y Kimberly & Clark son las más grandes a nivel mundial, en Chile han alcanzado una baja participación pues CMPC no les ha permitido crecer. Coincidió en que el Estado ayudaría si no consumiera las marcas de las grandes empresas. Ejemplificó que su negocio atendía al Poder Judicial, en un edificio de dieciséis pisos, con un esfuerzo importante debido a que se debió financiar los dispensadores. Sin embargo, CMPC ofreció cambiar todos los dispensadores por nuevos en dos o tres días y, además, reducir el precio en un 30%.

Advirtió que si la Papelera bajara los precios, terminaría de reventar a los empresarios más pequeños. Por ello consideró un buen castigo que las instituciones públicas no le compraran a las empresas coludidas. En la actualidad el 70% o 75% del mercado está abarcado por marcas de la Papelera, después viene SCA con Favorita, FPC volvió a ocupar el lugar más pequeño.

Sostuvo que Ruiz-Tagle es, de cierta manera, uno de los autores intelectuales de todo esto. En un principio, cuando se adquirió el 50% de SCA aún se mantenían políticas de la anterior administración Ruiz-Tagle, pero una vez que adquirió el 100% se incorporó la mano de los suecos en materia administrativa. Sin embargo, quien gobernó siempre fue la Papelera, que tenía a SCA bajo el collar en la colusión; es decir, CMPC decía cómo y dónde actuar. Aseveró que existe un listado, y todo aquel que trabaja en el rubro lo conoce. Opinó que es una falsedad que Eliodoro Matte desconozca lo acontecido. De hecho, no hay ninguna querrela en contra de alguno de los ejecutivos de la Papelera, a quienes les pagaron una indemnización suculenta. Tampoco es posible que se diga que el directorio no supiera al respecto, porque no se movía una hoja sin que Eliodoro Matte lo supiera; sin embargo, durante los diez años que duró la colusión él declara no haber visto nada.

RAÚL GUZMÁN URIBE, FISCAL REGIONAL METROPOLITANO SUR.

Recordó que la investigación se inició el 30 de octubre de 2015, en virtud de una denuncia presentada por los diputados Gabriel Silber y Daniel Farcas directamente en la Fiscalía Regional Metropolitana Sur, por infracción a los artículos 285 y 286 del Código Penal. Dicha denuncia estaba dirigida en contra de los ejecutivos, operadores, intermediarios, gerentes y todos aquellos que resultaren responsables de los actos de colusión cometidos por CMPC Tissue y SCA Chile S.A.

Con posterioridad, el 26 de noviembre de 2015, los mismos diputados deducen querrela criminal, con lo cual, y sin perjuicio de otras acciones del Ministerio Público, se judicializó ante el Juzgado de Garantía de Puente Alto.

Acotó que los hechos fueron investigados administrativamente por la Fiscalía Nacional Económica, consistiendo, en lo fundamental, en acuerdos de las sociedades indicadas para subir los precios y mantener estable su participación de mercado en los distintos canales de consumo masivo, entendiendo por tales los supermercados, las farmacias y todos los distribuidores mayoristas, en relación con el producto *Tissue*, que comprende al papel higiénico, toallas de papel, servilletas y pañuelos desechables y faciales.

Relató que en la investigación de la Fiscalía Nacional Económica, iniciada en diciembre de 2014, la Sociedad CMPC (o Papelera), se delató reconociendo la existencia de un acuerdo colusorio con SCA, o Pisa, con el fin de obtener una exención o rebaja de la multa contemplada para quienes infrinjan el artículo 3° del Decreto Ley N° 211.

Posteriormente, en octubre de 2015, la empresa SCA también reconoció los actos colusorios, con la misma finalidad y en los mismos términos señalados.

Explicó que, como es de público conocimiento, la forma en que los ejecutivos realizaron los actos colusorios o llegaron a los acuerdos consistieron en una serie de reuniones secretas en distintos lugares públicos, como compañías de bomberos y clubes de golf, y a través de comunicaciones, mediante correos electrónicos creados al efecto, para remitir esos antecedentes. También utilizaron teléfonos celulares con cuentas de prepago y computadores, que contenían algún grado de información relativa a estos acuerdos, de los cuales se deshicieron arrojándolos al canal San Carlos.

Detalló que los delitos que se investigan y que son de competencia del Ministerio Público son los que contemplan los artículos 285 y 286¹⁵, y que se refieren a las acciones o medios fraudulentos para alterar el precio natural del trabajo, de los géneros o mercaderías, acciones, rentas públicas o privadas, o de cualquier otra cosa, que fueran objeto de contratación. Allí se establecen las penas y en el artículo 286 también sanciona estas conductas cuando dichas acciones fraudulentas recaen sobre el mantenimiento u otro objeto de primera necesidad, entendiendo que los artículos que se fabrican con el *tissue* son de primera necesidad.

INSTITUCIONALIDAD DE LA LIBRE COMPETENCIA.

FELIPE IRARRÁZAVAL PHILIPPI, FISCAL NACIONAL ECONÓMICO.

Mencionó que, básicamente, en Chile existen tres organismos en esta materia: la Fiscalía Nacional Económica, el Tribunal de la Libre Competencia (TLC) y la Corte Suprema. Aclaró que ello explica que la decisión sobre el caso la deba tomar el Tribunal de la Libre Competencia, y hasta que se disponga del fallo de la Corte Suprema,

¹⁵ Art. N° 285 "los que por medios fraudulentos consiguen alterar el precio natural del trabajo, de los géneros o mercaderías, acciones, rentas públicas o privadas o de cualesquiera otras cosas que fueren objetos de contratación, sufrirán las penas de reclusión menor en sus grados mínimo a medio y multa de seis a diez unidades tributarias mensuales".

Art. N° 286 "cuando el fraude expresado en el artículo anterior recayese sobre mantenimientos u otros objetos de primera necesidad, además de la penas que en él se señalan, se impondrá la de comiso de los géneros que fueren objeto del fraude".



el caso no está ganado. Por eso, advirtió, es preciso ser cauto en la cuestión estratégica de qué información se hará pública y de qué forma.

Sintetizó que la FNE investiga y representa, mientras que el TLC decide como tribunal especializado en temas de libre competencia, que opera desde el 2004 y está integrado por dos economistas. Subrayó que Chile es de los pocos países, sino el único, que tiene a economistas como jueces, lo que calificó como muy interesante por la evaluación que hacen del mercado mediante la ciencia económica.

Las sanciones que se pueden aplicar consisten en modificar o poner término al contrato del cartel. También se puede ordenar las modificaciones y la disolución de personas jurídicas, así como la aplicación de multas de hasta US\$30 millones por cartel y US\$20 millones por otros abusos.

Indicó que el papel de la Corte Suprema es muy importante, porque la mayoría de los casos son de alto impacto y terminan en ese tribunal superior mediante un recurso de reclamación. Así, es responsable de la supervisión general y se pronuncia a solicitud de las partes en la Tercera Sala, que es la sala constitucional y última instancia.

Describió que el proceso se inicia con un requerimiento de la FNE, posteriormente se presenta la demanda de un particular, materia en la que tiene el monopolio de la acción, es decir, cualquier persona que se sienta afectada puede solicitar, impetrar o accionar frente al Tribunal de la Libre Competencia.

Luego se contesta y el TLC cuenta con la capacidad de llamar a conciliación. Le sigue la recepción de la causa a prueba, en que se fijan los puntos de prueba sobre los aspectos controvertidos. Prosigue el término probatorio y todos los medios de prueba, ámbito en que cualquier elemento puede servir como medio de prueba, en la medida que logre, por sana crítica, un nivel de convicción en quienes serán los juzgadores, que en este caso es el Tribunal de la Libre Competencia. Continúan observaciones a la prueba por cada parte, que calificó como el documento más sofisticado del juicio, pues se realiza un análisis de las pruebas comentadas. Después prosigue la vista de la causa, que son los alegatos frente al Tribunal de la Libre Competencia, y posteriormente la sentencia y los recursos ante la Corte Suprema.

Aseguró que la FNE tiene limitaciones, básicamente, en las operaciones de fusión, por lo que se ha debido usar la imaginación para tomar acciones en orden a que exista un cierto análisis del Estado en las operaciones de concentración. Con el proyecto de ley en trámite eso cambiará diametralmente, representando una interferencia, una injerencia del Estado importante en el mundo del poder privado, porque limitará la capacidad de comprar y vender, cuando lo que se esté transando tenga, a su vez, efecto en la participación de mercado.

Advirtió que los estándares de la FNE son convencer al TLC y a la Corte Suprema con pruebas efectivas, por lo que las intuiciones no tienen cabida en este ámbito. Deben existir pruebas efectivas en donde la verdad procesal se muestre y convenza en un contexto de sana crítica. Reconoció que la FNE está revisando y mapeando todos los mercados al mismo tiempo, como tampoco lo hace ninguna agencia en el mundo. De hecho, estudios en Estados Unidos reflejan que se logra desbaratar entre el 17% y el 25% de los carteles. Incluso, se puede pensar que los más eficientes, que son los más lucrativos, son los que tienen menos incentivos para desarmarse. Opinó que, aunque se modifique la ley y se vuelva más estricta, como lo hará el proyecto en trámite, desgraciadamente la Fiscalía Nacional Económica siempre tendrá trabajo.

Probablemente, siempre habrá carteles en desarrollo y si hubiera más sensibilidad al respecto, se tendría una mayor cantidad de denuncias.

Reveló que la relación que existe entre las denuncias y las investigaciones de oficio es 20-80, es decir, un 80% de las investigaciones de la FNE son de oficio. Lo positivo de aquello es que la entidad define hacia donde quiere ir, pero lo negativo es que la denuncia de una víctima, que es distinta a una delación, podría ayudar a encender las luces, como lo hizo la investigación en Colombia a propósito de este mercado.

Adicionó que la FNE debiera dar a conocer su labor al resto de los organismos del Estado, para que si estos últimos tienen algún dato, estén en condiciones de entregar esa información de primera calidad. Incluso los diputados proveen de información y hacen denuncias, pues están en regiones.

Respecto del problema de desbaratar carteles en mercados con muy pocos actores y alternativas de consumo limitadas, observó que existe una relación entre concentración y casos de carteles, pues a mayores niveles de concentración hay menores costos de transacción para efectos de ponerse de acuerdo en carteles. Por ello sostuvo que el instrumento más adecuado de control de fusiones y también de estudios de mercado es levantar mucho las barreras que esos mismos actores han logrado. Pueden ser barreras con ayuda del Estado, incluso, leyes, reglamentos o normas de inferior categoría que se podrían traducir en hacer poco atractivo el mercado.

Dicho eso, agregó que es importante tener en consideración que el mercado chileno no es muy profundo, pues se trata de 17 millones de habitantes, y aunque hay economías de escala, debe evaluarse qué tanta concentración es posible permitir. Así, podría haber mercados muy disgregados, con muchos oferentes de un bien o servicio, pero sin la suficiente musculatura para hacer inversiones que puedan traducirse en innovaciones y en un precio menor a futuro.

Advirtió que debe tenerse cuidado al importar fórmulas de mercados profundos, como el de Estados Unidos o Europa, en donde hay muchos más consumidores y, por ende, oferentes.

Observó que la FNE carece de competencia para hacer un análisis regional de la colusión, pues se mantiene una mirada muy localista como consecuencia de las limitaciones propias de ser una agencia del Estado y del deber de confidencialidad a que está obligada. Aseguró que las otras agencias del mundo hacen casi lo mismo; no son supranacionales, aunque en los años 70 se planteó la idea de contar con una institucionalidad mundial. Destacó que, aunque las empresas son globales, los gobiernos son locales, condición que produce una asimetría que aprovechan las grandes empresas y no los gobiernos locales.

Destacó que existen muy buenas relaciones con los organismos locales y, sin debilitar la confidencialidad, si se encuentra algo que pueda servir a otras agencias, se les hace llegar mediante mecanismos oficiales. Ejemplificó que ha habido algunos contextos de investigación conjunta con Perú.

RAÚL GUZMÁN URIBE, FISCAL REGIONAL METROPOLITANO SUR

Relató detalladamente a la Comisión la controversia jurídica acontecida entre ese órgano persecutor y aquellos con jurisdicción en materia de libre competencia, y que, en definitiva, impidió que la investigación penal pudiera desarrollarse

con todos los antecedentes recogidos en el caso y que figuran en dominio de la Fiscalía Nacional Económica y el Tribunal de la Libre Competencia.

En efecto, recordó que, tras ser interpuesta una denuncia por los diputados Gabriel Silber y Daniel Farcas por infracción a los artículos 285 y 286 del Código Penal, y posteriormente una querrela criminal por los mismos hechos, se remitió un oficio al Fiscal Nacional Económico para que remitiera una certificación de haberse realizado, con fecha 25 de septiembre de 2015, una diligencia de entrada y registro e incautación a las dependencias de SCA Chile S.A, que aparecía mencionada en el requerimiento que presentó la Fiscalía Nacional Económica ante el Tribunal de la Libre Competencia al momento de efectuar este requerimiento. Adicionó que ese escrito se solicitó que se hiciera mención de todas las especias y documentos incautados, que se remitiera copia de todas las declaraciones y demás antecedentes que fueron determinantes o que fundaron la determinación de concederle a ambas empresas los beneficios derivados de una delación compensada, que corresponden a la exención de la multa respecto de una de ellas y la rebaja de la multa respecto de las otras coludidas.

Asimismo, se ofició a la Fiscalía Nacional Económica solicitando copia del expediente de la investigación administrativa, los documentos, los instrumentos y cualquier antecedente que tuviera relación con el requerimiento que la propia Fiscalía Nacional Económica hubiera presentado al Tribunal de la Libre Competencia. Asimismo, iguales solicitudes se efectuaron al Tribunal de la Libre Competencia.

Sin embargo, la Fiscalía Nacional Económica envió solo una "versión pública" del expediente investigativo, que es lo mismo a que puede acceso cualquier persona que lo solicite al Tribunal de la Libre Competencia o a la Fiscalía Nacional Económica, y que contiene tarjados todos aquellos antecedentes que, desde la perspectiva de la persecución penal, resulten relevantes para disponer diligencias investigativas.

Observó que la Fiscalía Nacional Económica fundamentó su decisión en que esos antecedentes habían sido acompañados al Tribunal de la Libre Competencia de manera confidencial, dada la naturaleza de la información allí contenida.

Posteriormente, el Tribunal de la Libre Competencia dispuso remitir copia autorizada de fojas 2 a 77 del cuaderno principal del expediente, lo que correspondía fundamentalmente al escrito del requerimiento que presentó la Fiscalía Nacional Económica al Tribunal de la Libre Competencia, y copia de un disco compacto que contenía las mismas versiones públicas remitidas por la Fiscalía Nacional Económica. La demás información fue denegada debido al carácter confidencial de los antecedentes, conforme lo dispone el artículo 22, inciso séptimo del DL N° 211 y limitaciones para el Ministerio Público, contenidas en el artículo 83 de la Constitución Política, en los artículos 1°, 4° de su ley orgánica y en el artículo 9° del Código Procesal Penal, todos ellos vinculados con las actividades del Ministerio Público que pueden privar, amenazar, restringir o perturbar el ejercicio de los derechos constitucionales del imputado o de terceros.

Agregó el Tribunal de la Libre Competencia que las normas de reserva de confidencialidad, que se contemplan en el artículo 22 del Decreto Ley N° 211, constituyen una manifestación particular de la protección de derechos fundamentales establecidos en el artículo 19 de la Constitución Política y, por tanto, esto no resultaría

acorde con la normativa de otorgar a la Fiscalía de Puente Alto copia de los documentos y antecedentes, cuya confidencialidad ha sido declarada por ese tribunal, atendida la eventual afectación del ejercicio de derechos constitucionales.

Y como último fundamento, el tribunal indicó que la mantención del secreto de ciertas actuaciones o piezas de la investigación del Ministerio Público tiene restricciones de carácter temporal, pues el artículo 182 del Código Procesal Penal faculta al Ministerio Público a pedir o solicitar la reserva de antecedentes, pero por un periodo máximo de cuarenta días. En consecuencia, señaló el tribunal, aun si se decretare el secreto por parte del Ministerio Público, los imputados y los intervinientes podrían más adelante examinar los antecedentes, obtener copia de los mismos, una vez vencido el plazo, lo que constituiría un riesgo cierto de divulgación de información no autorizada por ese tribunal.

Ante esos argumentos la Fiscalía presentó un requerimiento ante la Corte de Apelaciones de San Miguel, a fin de solicitarle que pidiera informe, tanto del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia como de la Fiscalía Nacional Económica, y que, en definitiva dispusiera la entrega de la información requerida por el Ministerio Público.

Posteriormente, el 17 de noviembre, la Corte solicitó los informes requeridos a ambas instituciones del Estado. Sin embargo, con fecha 20 de noviembre, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia interpuso una contienda de competencia ante el Tribunal Constitucional, entre dicho tribunal y la Fiscalía Metropolitana Sur, para solicitar que declarara que el Ministerio Público carecía de atribuciones para exigir compulsivamente la entrega de información o, en su defecto, que el Ministerio Público no podía forzar a ese tribunal a contravenir la disposición del Decreto Ley N° 211.

El Tribunal Constitucional dictó sentencia el 8 de enero, disponiendo, en su parte resolutive, que los antecedentes considerados confidenciales o secretos en el proceso ROL C 299-2015, que se tramita ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, solo pueden entregarse o revelarse en la forma y condiciones que establece el Decreto Ley N° 211, de 1973.

Puntualizó que lo que en la especie ha ocurrido es que el Ministerio Público, en ejercicio de la competencia que le asiste para investigar eventuales delitos, ha pretendido acceder a determinada información reunida y agregada dentro de un proceso llevado, conforme a la perspectiva del Decreto Ley N° 211, acudiendo para ello a una normativa que es ajena a esta, cuyo caso es del citado artículo 19, Código Procesal Penal, circunstancia que implica una intromisión en las funciones exclusivas que le asisten sobre la materia al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

El fiscal metropolitano observó que, con esa fundamentación, el Tribunal Constitucional estableció la existencia de un ámbito respecto del cual solo tiene cabida una justicia administrativa económica sectorial, que quedaría ajena al control jurisdiccional, incluso de los tribunales superiores de justicia, como la corte de apelaciones en su caso.

La Corte de Apelaciones de San Miguel, por su parte, dictó su sentencia el 28 de marzo, luego de que se dejara sin efecto la orden de no innovar que había dispuesto el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. El fallo de la Corte resuelve la controversia planteada por el fiscal regional sur, declarando que los antecedentes considerados o que se considerarán confidenciales o secretos en los antecedentes del proceso rol C-299-2005, que se tramita ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, solo pueden entregarse o revelarse en la forma y condiciones ordenadas por el Decreto Ley N° 211 de 1973.

Observó que el texto de ese fallo es similar al del Tribunal Constitucional, pero tiene la particularidad de que solamente se limita a considerar confidenciales o secretos los antecedentes que están en el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y nada dice respecto de la Fiscalía Nacional Económica. Reveló que existe una prevención hecha por el Ministerio Público, a través de uno de los abogados integrantes, quien señaló que ese secreto de confidencialidad solo debe limitarse a documentos, con lo que se excluirían las interceptaciones telefónicas, las declaraciones de los propios delatores o de las personas vinculadas a la delación.

Entre sus argumentos, la Corte de Apelaciones de San Miguel indicó que el Ministerio Público compareció ante ese tribunal en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 del Código Procesal Penal y que el Tribunal Constitucional resolvió que el requerimiento de información hecho por el Ministerio Público, amparándose en dicha norma, tiene limitaciones en orden a preservar atribuciones y prerrogativas de la entidad requerida, que son las funciones que tienen la Fiscalía Nacional Económica y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

Ante esta controversia de competencias, el fiscal metropolitano expuso una serie de consideraciones jurídicas que, bajo su interpretación, evidenciarían que ha existido una equivocación en el actuar de los tribunales, al negársele a ese persecutor los antecedentes requeridos a al Tribunal de la Libre Competencia y al Fiscal Nacional Económico.

Asimismo, el fiscal indicó que tras encontrarse impedido de conocer mayores antecedentes, debería concluir su investigación próximamente.

LUIS FELIPE CÉSPEDES CIFUENTES, MINISTRO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO.

Subrayó las últimas modificaciones a nuestro sistema de defensa de la libre competencia, como la Ley N° 19.911 de 2003, que creó el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y que elevó las multas desde 10.000 UTM a 20.000 UTA.

Sin embargo, acotó que si se comparan los montos de las multas de hace solo 13 años con los casos que hoy se conocen, se observará que hay una fracción mucho menor en relación con el beneficio económico que obtuvieron quienes se han coludido.

Recordó luego que la Ley N° 20.361 de 2009 confirió a la FNE atribuciones que han sido claves en los últimos años. En particular, valoró el mecanismo

de delación compensada, así como las facultades especiales de investigación, tales como allanar oficinas, requisar computadores e interceptar llamados telefónicos, que han sido capacidades claves a la hora de realizar el trabajo. Además, en esa misma ley se efectuó el referido incremento de la multa desde 20.000 UTA a 30.000 UTA.

El debate sobre el aumento de las multas estuvo entonces presente, como en 2003, discutiéndose si era realmente necesario subirlas y si se estaba siendo excesivo en el límite de ellas.

Respecto de los casos de colusión surgidos antes de que la FNE tuviera atribuciones para allanar una oficina, requisar un computador o interceptar un llamado telefónico, aseguró que probar ese tipo de casos era tremendamente complejo. Por eso, argumentó, es importante haber entregado facultades a la FNE, porque desde 2009 han tenido una serie de casos de colusión, en compresores de refrigeradores, productores de pollo, empresas de transporte público interurbano de pasajeros, empresas proveedoras de asfalto, empresas navieras para subir el precio de transporte de automóviles, ginecólogos en Ñuble, y el reciente requerimiento de la FNE en el caso de los supermercados.

Refirió que todos los casos señalados se iniciaron por la FNE en el uso de sus facultades especiales de investigación o en los mecanismos de delación compensada que se le otorgó en 2009.

Consideró importante recalcar que todos los casos señalados por la FNE han sido fruto de esas atribuciones especiales o del mecanismo de delación compensada. Entonces, consideró justo afirmar que la reforma de 2009 ha sido fundamental para que hoy día se detecten y sancionen los casos de colusión.

Sostuvo que para que el mercado funcione bien es importante que, sobre todo para quienes creen que el mercado es el principal establecedor de recursos en una economía, opere con reglas claras y de manera competitiva; es decir, la libre competencia tiene que funcionar. Argumentó que por ello se ha generado esta institucionalidad con el Tribunal de Defensa de Libre Competencia y la Fiscalía Nacional Económica, porque lo ameritaba de manera muy importante.

Una consecuencia de nuestra participación en la OCDE, es precisamente que se está viendo una coordinación, un trabajo conjunto de compartir experiencias con distintas instituciones encargadas de velar por la libre competencia; y en ese marco la FNE participa activamente.

Relevó que el hecho de tener colaboración con las distintas instituciones de la libre competencia es algo muy importante a la luz de la globalización y ha habido casos con trabajo coordinado o al menos de colaboración. Ejemplificó el de las navieras, en que hubo una participación de distintas instituciones encargadas de velar por la libre competencia, de distintas fiscalías nacionales económicas.

CARLOS PAVEZ TOLOSA, SUPERINTENDENTE DE VALORES Y SEGUROS.

En relación con los temas de esta Comisión, relató que la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) tiene por mandato legal ejecutar la fiscalización, entre otras entidades, de los emisores de valores de oferta pública, ya sean estas sociedades anónimas abiertas, que son los emisores más reconocidos, regulados

por la Ley N° 18.046 sobre Sociedades Anónimas; como otro tipo de entidades que compartan la característica de ser emisores de valores, esto es, de concurrir a mercados abiertos para los efectos de obtener financiamiento de los mismos a través de las emisiones de títulos de deuda, de bonos efecto de comercio y, en el caso de las sociedades anónimas, mediante la colocación de aumentos de capital en el mercado abierto.

Explicó que, desde ese punto de vista, y de acuerdo a lo que establece su ley orgánica, la SVS tiene dos ámbitos de fiscalización, de regulación, complementaria a lo que establece la ley y, por lo tanto, de monitoreo de las actividades de las entidades de emisores de valores de oferta pública. La primera tiene que ver con las disposiciones contenidas en la Ley N° 18.045 de Mercado de Valores, que básicamente apuntan a garantizar que todos quienes concurren a estos mercados provean de la información suficiente, veraz y oportuna para la adecuada toma de decisiones de parte de los inversionistas, ya sean accionistas que participan de la propiedad de estas sociedades anónimas o de quienes que invierten en títulos de deuda de largo plazo, conocidos como bonos, o de corto plazo, conocidos como efectos de comercio.

Por otro lado, adicionó, está el mandato general establecido en la Ley de Sociedades Anónimas, relacionado con lo que se denomina gobiernos corporativos de las entidades.

Advirtió que no existe una sección o un título, propiamente tal, en la Ley de Sociedades Anónimas que se refiera de forma sistemática a los gobiernos corporativos. Sin embargo, hay distintas disposiciones y obligaciones contenidas en esa Ley que dicen relación con una serie de deberes establecidos por parte del legislador para quienes forman parte de la alta administración de las compañías; en el caso de las sociedades anónimas, para quienes integran los directorios de las mismas que, por definición de la ley, están encargados de su administración.

Puntualizó que en los artículos 39 y siguiente de la Ley se establecen una serie de obligaciones y prohibiciones para los directores de las sociedades anónimas, relacionadas con los deberes de diligencia, de cuidado, de lealtad de parte de quienes integran estos órganos de administración de las compañías.

En ese marco legal, y con las disposiciones que apuntan a la entrega de la información completa para la toma adecuada de decisiones de inversión, la SVS, en el ejercicio de sus funciones normativas, ha emitido una serie de normas de carácter general, circulares, destinadas a precisar algunos de estos aspectos. Por ejemplo, en lo relacionado con entrega de información, la Norma de Carácter General N° 30 establece en sus distintos capítulos toda la información que se debe proporcionar por parte de una sociedad al momento de solicitar su inscripción como tal y al momento de solicitar la inscripción en la Superintendencia de Valores y Seguros de sus emisiones de bonos, de efectos de comercio o acciones.

Por otra parte, existe una serie de normativas, en que la más conocida en el ámbito de gobiernos corporativos es la Norma de Carácter General N° 385, que se dictó el primer semestre del año pasado, reemplazando a la Norma de Carácter General N° 341 de 2012, y que regula una serie de materias sobre gobiernos corporativos con un criterio o modelo que se ha venido en denominar, a nivel internacional, de **complain or explain**, es decir, de cumplir o de explicar la adopción o no de una serie de

estándares o de buenas prácticas definidas por organismos internacionales: por IOSCO, organismo internacional de los reguladores de mercados de valores, o por la OCDE, en el ámbito de su capítulo especial de gobiernos corporativos.

Sintetizó que en una situación de colusión como la que ocupa a esta comisión investigadora, la SVS verifica el cumplimiento de estas obligaciones, por un lado, revisando las emisiones de valores que se han llevado a efecto durante todo este proceso por las compañías involucradas, la oportunidad, el tipo de información que se entregó y si fue íntegra; y por otro lado evaluando los mecanismos que tenían implementados, en su oportunidad, los directorios de las compañías, a efectos de monitoriar que todas las exigencias legales o deberes de distinta naturaleza que afectan a las compañías se hayan cumplido en su completitud.

Agregó que otra prevención importante de mencionar es que la Ley Orgánica impone, en su artículo N° 23, una obligación de reserva general y su infracción o incumplimiento está sujeta a una serie de sanciones, entre ellas, sanciones penales. Acotó que todo lo que hace la SVS en sus actividades de fiscalización, está dentro de ese paraguas de reserva.

En términos generales, explicó que en situaciones en que está involucrada la entrega de información al público inversionista y la toma de decisiones del directorio, la SVS solicita los antecedentes a las compañías involucradas, analiza los mismos así como cada uno de los eventos asociados a las decisiones que puedan haber adoptado durante el periodo en que se habrían llevado a efecto las conductas colusorias por parte de una de las sociedades, en este caso, filiales de la entidad fiscalizada por la Superintendencia: empresas CMPC, matriz a través de la cual se habrían realizado las referidas conductas, de acuerdo a la información recopilada.

Insistió en que la SVS tiene una función que ejercer en relación con los casos particulares de colusión investigados, pero desde la perspectiva exclusiva de dos áreas: la entrega de información para efectos de la toma de decisiones de los inversionistas y el ejercicio o cumplimiento pleno de las funciones y deberes entregados a los directores de la sociedad anónima.

Desde ese punto de vista, a la SVS no le compete fiscalizar el cumplimiento de los modelos preventivos que establece el Decreto Ley N° 211. Subrayó que como órgano público debe limitar el ejercicio de sus funciones a lo que la ley y la Constitución establecen en forma muy precisa para el caso que se está revisando y no para una materia que está bajo la competencia de la Fiscalía Nacional Económica y la supervisión del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

Lo que sí hace a partir de las disposiciones de la Ley de Sociedades Anónimas y de la normativa complementaria dictada, es revisar cómo a partir de las definiciones y de los mecanismos de control que han establecido los mismos directorios, se puede cumplir o no con el mandato que está establecido en la Ley de Sociedades Anónimas; cómo se puede ejercer responsablemente el mandato de director de una sociedad anónima abierta, fiscalizada por la SVS, en función de los distintos mercados en los que participa, del tamaño de los negocios en los cuales interviene y de la magnitud de la estructura que tengan las sociedades que están participando de estos mercados y que recurren a los mercados abiertos de valores para financiarse.

Por lo tanto, reiteró, la función derivada de esa normativa es hacer una revisión de todos los mecanismos de control que se han definido, de los principios o de la matriz de riesgo que ha determinado cada una de las sociedades, en la cual, a partir de un proceso analítico se hace una evaluación sobre la racionalidad de esos mecanismos de control y, tras haber determinado si es razonable o no, examina si lo han implementado y destinado los recursos necesarios para llevar adelante esa serie de controles.

Consideró relevante destacar que solo con la definición legal, incluso antes de la dictación de la Norma de Carácter General N° 341, que originalmente se abocó a temas de gobiernos corporativos, la SVS abordó el tema relacionado con la colusión de las farmacias, aplicando las disposiciones de la ley de Sociedades Anónimas, e iniciando un proceso de investigación y luego uno sancionatorio contra algunos de los directivos o contra todos los directores de Farmacias Ahumada, aplicando las sanciones en virtud del incumplimiento de ciertos deberes de cuidado por parte de algunos de los integrantes.

Puntualizó que lo mismo ocurrió con ocasión del caso La Polar, y hace poco tiempo también para algunas de las personas que fueron sancionadas a propósito del caso Cascadas.

Así, advirtió, existe claramente un ámbito de acción de la SVS que ejercita y donde está el foco de la entidad en materia de cumplimiento de normas de gobiernos corporativos establecidas en la Ley de Sociedad Anónimas.

En relación con convenios de colaboración, señaló que existen con entidades de similar naturaleza, y para los efectos de verificar el cumplimiento de las disposiciones propias de las leyes de sociedad anónima o de mercado de valores en general.

Así, la SVS tiene convenios en el ámbito de la regulación y fiscalización de la industria de los seguros y es parte de la Organización Internacional de Supervisores de Valores, IOSCO. Sin embargo, observó que a partir de septiembre del 2014 la SVS no es plenamente parte del circuito del IOSCO, que organiza a los supervisores del mercado de valores, porque no cuenta con una serie de facultades en su Ley Orgánica. Entre otras, ejemplificó, que no puede ser signatario del memorando de intercambio de información y colaboración a nivel internacional, porque no dispone de facultad de solicitar y acceder a la información sujeta a secreto bancario, situación que está siendo superada con el proyecto de ley de comisión de valores y seguros, que está en su segundo trámite constitucional.

Consideró que el intercambio es una condición muy relevante, pero en la medida en que se utiliza solo con la finalidad de compartir información, para verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley de Mercado de Valores o en la ley de Sociedades Anónimas, y no para efectos de verificar el cumplimiento de las normas que dicen relación con la libre competencia, que es una tema ajeno al ámbito de competencia de la SVS.

Adicionó que existen también convenios para intercambiar información y participar en actividades de análisis común en base a información pública, en este caso con la Fiscalía Nacional Económica, con la que existen actividades en las cuales se comparte información sobre aspectos de detalle del funcionamiento de los

mercados de valores y en otras áreas; y también con el Sernac, en materia de protección de los derechos del consumidor. Puntualizó, sin embargo, que siempre están sujetos a los distintos deberes de reserva que cada una de las leyes de los organismos locales imponen.

Aseguró que, en la medida en que el proyecto de ley que crea la comisión de valores y seguros se apruebe, se dispondrá de instituciones que ya existen en otros estados, como la figura del traspaso de la reserva. Explicó que en varios países existen dos o más organismos sujetos al deber de reserva que pueden compartir información sin considerarse una violación de reserva, porque todos la tienen. En Chile, en cambio, cada entidad tiene su deber de reserva establecido legalmente y lo debe respetar a rajatabla, so pena de incurrir en infracciones.

Finalmente, sobre la delación compensada afirmó que es una figura que se incorpora en el proyecto de ley de comisión de valores y seguros y que valora mucho, pues la experiencia internacional ha demostrado que es una herramienta esencial y eficiente no solo en el ámbito de la fiscalización de la libre competencia, sino también en otros tipos de delitos económicos.

AARÓN CAVIERES CANCINO, DIRECTOR EJECUTIVO DE LA CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL.

Relató que desde el punto de vista de la fiscalización, las competencias de Conaf están dadas a través de la Ley N° 20.283 de Bosque Nativo (2008) y del Decreto Ley N° 701 de Plantaciones Forestales (1974). Ambas regulaciones contemplan el uso de un plan de manejo; sin embargo, la Ley de Bosque Nativo exige Guía de Libre Tránsito para el acopio y transporte de los materiales obtenidos como producto de la explotación, mientras que el DL N° 701 no consigna esa obligación. Por otra parte, ninguna de las dos legislaciones contiene capacidad fiscalizadora en la industria de transformación.

En el ámbito del fomento, que es por lo cual es más conocido el DL N° 701, en la Ley de Bosque Nativo, dictada como complementaria a la norma anterior, no existe un incentivo a la forestación porque está en el DL N° 701, que permite forestar tanto con especies introducidas como nativas. En materia de manejo, la Ley de Bosque Nativo dispone la siembra, establecimiento de regeneración natural, corta intermedia y final, cortafuegos y senderos, entre otras actividades. Adicionalmente, el DL N° 701 establece una bonificación en materia de manejo sólo para la poda y el raleo. Por su parte, la Ley de Bosque Nativo no bonifica la recuperación de suelos, como sí lo hace el DL N° 701.

Recordó que cuando se aprobó la ley de bosque nativo, el Tribunal Constitucional estableció que aquella sería la última ley mediante la cual se le podrían entregar atribuciones y potestades a la Conaf, debido a que se trata de una corporación de derecho privado, incapaz de recibir nuevas potestades.

Por ello, aseguró, para tener nuevas leyes forestales dependemos de la existencia de un servicio forestal. Por otra parte, cuando se discute sobre una ley de fomento y regulación de la forestación se piensa en temas productivos para los pequeños propietarios y en temas ambientales de diversa índole. Identificó, a modo de ejemplo,

materias relacionadas con fijación de carbono, con protección de los cursos de agua, con recuperación o restauración de ecosistemas que estén degradados y otras iniciativas análogas. Dado lo anterior, se espera contar con un instrumento fuerte en materia de formaciones xerofíticas, que en Chile corresponden a 16 millones de hectáreas y son parte de las atribuciones, de acuerdo con la ley de Bosque Nativo, de fomento y recuperación de la Conaf.

CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO FORESTAL Y DEL PAPEL.

FELIPE IRARRÁZAVAL PHILIPPI, FISCAL NACIONAL ECONÓMICO.

En materia de mercado forestal, observó que en Chile no solo hay dos grandes productores de celulosa, sino que además tienen niveles de integración vertical, produciéndose incluso en el último tiempo la práctica de *interlocking*.

Reiteró que la Fiscalía Nacional Económica no tiene atribuciones para pedir información a los privados en el contexto de estudios de mercado. Cuenta con ella, y de forma bastante amplia, en lo que respecta a la investigación propiamente tal, pero no a propósito de estudios de mercado. Entonces, lo que las agencias de otras latitudes hacen es que, a propósito de estas facultades, hacen uno, dos o a veces tres estudios de industrias que parecieran interesantes a fin de revelar cierta información que normalmente es privada, la que presentan de manera agregada.

Relató que en los últimos siete años, la FNE ha hecho tres investigaciones relacionadas con el sector forestal, dos estudios de mercado y, en este caso, hay un requerimiento. Además, el funcionario de la Fiscalía Nacional Económica que se encarga del área agrícola ha realizado visitas, al menos, en cuatro oportunidades, para reunirse con los distintos actores. Se ha mapeado quiénes son los actores, las asociaciones y las empresas. Sostuvo que cuando la FNE tenga facultad de estudiar mercados, podría pedirle información a los privados y así hacer un estudio, no solo con información pública, que muchas veces no es suficiente.

En cuanto a la línea de productos *tissue*, señaló que el más importante es el papel higiénico (70%), después las toallas de papel (18%) y luego las servilletas (9%). En materia de categorías comerciales, identificó dos tipos: una de consumo masivo, que son las compras de los hogares donde adquieren mucha importancia los supermercados, que tienen aproximadamente un 90% de las ventas, estando el resto en farmacias y distribuidores mayoristas. Esas ventas representan del orden del 80% y 70% de las ventas totales de CMPC y SCA, respectivamente. La otra categoría es el canal institucional, que son los productos adquiridos por los hoteles, restaurantes, clínicas, hospitales, empresas y lugares de alto tráfico.

En cuanto a la participación de las empresas requeridas, aseguró que llegan al 90% de las ventas, dependiendo del periodo del año. En materia de ingresos, se trata de algo menos de US\$500 millones por el mercado de *tissue*, dependiendo de los años, con una variación entre US\$330 millones y US\$485 millones, según el ejercicio.



Evolución de ventas en canal masivo (US\$ MM)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CMPC	255	278	316	361	368	363
PISA	36	41	48	44	53	55
KIMBERLY CLARK	7	9	9	12	17	17
P. LABELS	30	37	44	43	52	48
OTRAS CIAS.	2	1	1	1	2	2
TOTAL	330	365	417	461	492	485

Observó que las marcas dependen del tipo de categoría, habiendo algunas empresas que tienen más de una marca, pues dentro de esa categoría hay diferencias de precios, de calidad, en tanto están focalizados a distintos segmentos.

AARÓN CAVIERES CANCINO, DIRECTOR EJECUTIVO DE LA CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL.

Puntualizó que la situación en el norte es mucho más grave, porque cuando se corta un arbusto de carbonillo, muy utilizado para leña, se necesita para que vuelva a establecerse naturalmente, suponiendo que quedaran fuentes de semillas o hubiera semillas cerca y se dieran condiciones climáticas muy satisfactorias, alrededor de cien años. Es decir, agregó, cuando se corta un carbonillo, se está acabando con una historia muy larga y, probablemente, se está dificultando su futuro de manera sustantiva.

Por ello, argumentó, se requieren incentivos de orden ambiental para apoyar la mantención y a los pequeños propietarios.

En esta materia indicó que el tiempo que demanda hacer desaparecer los tocones de un bosque es distinto entre pinos y eucaliptos. Este último es un caso mucho más complejo, pues el pino se deteriora con mayor rapidez. Así, si se piensa en cuatro años, dependiendo de la zona y de la humedad que incide de gran manera, es probable que buena parte de una plantación esté cambiada.

Advirtió que el eucalipto ocasiona un tremendo problema, sobre todo porque rebrota y se requiere maquinaria pesada para sacar los tocones. Sin embargo, en general los terrenos que están plantados son de aptitud forestal, y pasar a otro uso significa provocar procesos erosivos en los suelos. Acotó que, salvo que se trate de praderas de muy buena calidad, muy densas, lo que tendremos serán procesos erosivos.

Si hay interés en cambiarlo, debe estudiarse de qué manera se generarán cultivos que aseguren la conservación de los suelos. Remarcó que buena parte del problema que tenemos en la zona sur es la erosión producida por los cultivos de trigo, que dejan los suelos muy deteriorados.

Por lo tanto, argumentó, debe tenerse una mirada que combine las dos cosas, es decir, cómo se logra tener una inserción productiva más potente de las comunidades. En este sentido destacó que Conaf está muy interesada en traer la experiencia neozelandesa, que tiene muchas analogías con la chilena, en tanto los dos



casos se tratan de pueblos indígenas que fueron los dueños originales de muchas tierras, que hoy las tienen devueltas, y en ambos países se produce pino en esos terrenos.

Explicó que en la devolución de tierras en ese país se han generado dos modelos. El primero es que las comunidades organizadas tienen esas plantaciones y las entregan a prestadores de servicios que les manejan los bosques. El otro modelo es que hay empresas maorís que hacen ese trabajo para los otros componentes de esa etnia.

Consideró que se trataba de un modelo interesante de replicar y que podría funcionar en Chile, pensando en combinar la generación de bienestar de la población, en tanto el punto central que debemos buscar, antes que tener más o menos plantaciones, es de qué manera lo que se incentiva en los pequeños propietarios les genera bienestar. Insistió en que no interesan más plantaciones, sino más bienestar.

Puntualizó que, dadas las características de los suelos que no dan para muchos otros cultivos, salvo praderas, debe pensarse en una alternativa como esa y que la Conaf está estudiando.

Respecto de los resultados en recuperación de suelos, Conaf no dispone de una evaluación porque es algo muy difícil de medir. Recordó que los procesos de regeneración de suelos son muy lentos; alrededor de un centímetro de suelo demora cerca de 500 años en formarse, es decir, se trata de periodos casi geológicos, que sobrepasan la vida humana.

Cuando se habla de recuperación de suelos se alude a la detención de los procesos erosivos, materia en que Conaf carece de una evaluación para determinar cuál es la baja en la pérdida de suelos, debido a que existen diversas situaciones de procesos erosivos. Observó, sin embargo, que ha habido recuperación pues cuando las plantaciones se establecen, fijan sus raíces al suelo y evitan que los procesos erosivos continúen.

En esta materia aseveró que el subsidio original fue establecido en otras condiciones. Consideró obvio que las empresas que tienen un negocio forestal no requieren subsidio, en general, para su actividad, tal como ha sido planteado por varios autores. El hecho de que el efecto del incentivo sea marginal respecto del incremento de la tasa de forestación, fue también planteado por un directivo de Arauco en la década de los 80.

Aclaró que distinto es el caso de los pequeños propietarios, puesto que no se ha logrado convertirlos en actores que puedan aprovechar esas tierras, y aún tienen barreras que resolver. Por ello Conaf está analizando el mecanismo asociativo, en tanto deben hacerse cambios importantes que pueden dar resultados muy distintos.

Aseguró que hacia adelante ninguna propuesta considera incentivos para fines productivos a las grandes empresas. Sin embargo, advirtió, distinto es el caso de incentivos para fines ambientales, donde los costos son sustantivamente mayores porque son actividades más caras. Citó como ejemplo que la restauración de un bosque nativo es una actividad compleja porque no se dispone de variedades flexibles de roble que se adapten en todas las condiciones. Si se planta un aramo o un pino se desarrollará de manera homogénea con los restantes, pero debe trabajarse el roble.



Por ello, acotó, en esos casos los costos y la motivación son distintos. En general, a nivel internacional los incentivos para fines ambientales tienen costos distintos.

Explicó que toda plantación, independientemente de su especie, consume más agua que un bosque establecido por el hecho de encontrarse en una etapa temprana de desarrollo.

Los bosques suelen llegar a un estado de equilibrio en el cual dejan de crecer sustantivamente, adquieren un volumen estable y solo se producen reemplazos parciales. Realizan una extracción adicional de agua por puntos, pero muy estable.

Eso no sucede cuando se trata de una plantación, cualquiera que sea su especie, situación que, como norma general, se incrementa sustantivamente en los casos de especies que crecen más rápido y producen mayor cantidad de materia seca. En el caso particular del eucalipto, se trata de una especie que crece muy rápido y que, dentro de las maderas que se producen en Chile, debe ser la segunda más densa, seguida del guayacán del norte, que crece muy lento. Reiteró que los algarrobos tienen una condición similar, pero, entre las maderas que se conocen más regularmente, la del eucalipto es la más densa, con 800 kilos por metro cúbico de madera.

Desde el punto de vista teórico, el eucalipto consume más agua que otras especies plantadas. Así, se establece una secuencia en la que se combinan velocidad de crecimiento con cantidad de materia seca producida. Desde el punto de vista conceptual, la combinación de rapidez de crecimiento con menor tiempo para producir materia seca genera un lapso de aprovechamiento más breve, y así nos vamos alejando en esa secuencia. Entre las especies nativas, bajo condición de plantación, el coihue debe ser la que consume más agua, porque tiene una densidad algo mayor a 600 kilos por metro cúbico de madera y crece bastante rápido en las zonas normales de desarrollo.

Sobre la proporción de medianos y grandes propietarios en la industria forestal, reconoció que las estadísticas asociadas a la primera etapa de implementación del Decreto Ley N° 701 no distinguen entre tipos de propietarios. En consecuencia, la distinción entre distintos tipos de propietarios ha demandado un trabajo bastante exigente para Conaf, de modo de llegar a las cifras disponibles actualmente.

Adicionalmente, indicó que existen dos mundos fácilmente identificables por dos parámetros, que son los grandes propietarios, que incluyen a Arauco, CMPC y Masisa. Y los medianos son todos aquellos que no son pequeños, donde existen distintas categorías; ejemplificó que un propietario mediano grande es Forestal Cautín, una empresa forestadora cuya actividad se desarrolla principalmente en la provincia de Cautín, además de otras provincias en que ha estado forestando desde hace algún tiempo. Otro propietario es Comaco, de la zona de Biobío.

También hay medianos y pequeños. Algunos medianos propietarios también tienen pequeños bosques. Respecto de su relación con las grandes empresas, afirmó que, en general, no son dependientes ni son cara de las grandes empresas. Las grandes empresas, a saber, Arauco, CMPC y Masisa, tienen su propio RUT, sus propios predios y no tienen una diversificación de subcompañías que estén bajo su manto. Y si las tienen, no llegan a más de dos por empresa. No existe una estructura de muchas empresas medianas o pequeñas identificadas bajo RUT distintos, pero amparadas bajo una misma empresa grande.



Reiteró que existe un escenario relativamente nítido de empresas grandes; luego los medianos propietarios, algunos de los cuales venden madera en pie a las grandes empresas o a las Pymes; y a continuación tenemos los pequeños propietarios.

Explicó que las plantaciones de eucalipto son muy distintas a las de pino, pues en plantaciones de eucalipto existe un conjunto de medianos procesadores y exportadores operando. Además, una parte no menor de un tipo de eucalipto, el Nitens, que se pensó para pulpa pero no funcionó, está siendo destinada a leña. Así, un volumen importante de eucalipto Nitens transita hacia los mercados de leña -de los cuales hay 300.000 hectáreas plantadas-, pero, además, el eucalipto, en general, no se usa para madera, sino que para pulpa, ámbito en el que hay varios compradores aparte de las grandes empresas, que astillan y exportan directamente.

En el mundo del pino están Masisa, Arauco y CMPC como grandes procesadores de plantaciones, pero que es un mercado deficitario en oferta de madera disponible para el mercado, por lo que, probablemente, una parte importante de los medianos empresarios vende su producto a las pymes o las procesan ellos mismos.

Detalló que Masisa vendió una parte importante de sus recursos y abastece regularmente al mercado mediante un acuerdo con la pyme, buscando favorecer a la pymes.

Reconoció que no hay un modelo único, sino que las empresas funcionan mucho sobre la base de su recurso más un poder comprador, que le adquiere a todo tipo de propietario, ya sean pequeños o medianos.

Conaf, advirtió, observa con preocupación la situación de los pequeños propietarios forestales que, pese a plantar, no han obtenido bienestar, dadas sus plantaciones de baja calidad y obtener precios reducidos debido a su desconocimiento de los mercados. De esa manera, producen poco, porque las plantaciones son de baja calidad y, luego, por lo poco que producen, no obtienen los mejores precios.

En ese marco valoró el modelo asociativo, que busca continuar con un incentivo para los pequeños propietarios para fines productivos, pero bajo un modelo en el cual el requisito sea que se realice bajo modalidades asociativas y con mecanismos de gestión de los mismos pequeños propietarios que aseguren la calidad en la gestión de la masa forestal, de modo de garantizar que sean de alta productividad, comparable a las que tienen las grandes empresas.

Por otra parte, y manteniendo ese carácter asociativo, esas empresas vendan en conjunto, obteniendo así mejores precios y un mejor conocimiento de los mercados. Conaf busca establecer un modelo que vincule, con fuerza, las asociaciones de pequeños y medianos propietarios con las pymes.

La idea es que, cuando llegue el momento de contar con una ley de fomento y regulación a la forestación, el modelo asociativo ya esté armado.

Además, se está estudiando no solo la idea conceptual, sino desde un punto de vista operacional; es decir, los modos de realizar la producción, los problemas que surgirán y la forma de distribuir los recursos, de manera de resolver



mecanismos de transferencia entre ellos, para evitar que los de primera línea tengan buenos frutos, pero los de 20 años después, no los tengan.

HERNÁN CALDERÓN, PRESIDENTE DE CORPORACIÓN NACIONAL DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE CHILE (CONADECUS).

Aseguró que la industria forestal ha tenido un importante desarrollo desde los años 70, cuya explicación tiene que ver con las ventajas comparativas de condiciones de suelo y clima, las que permiten un crecimiento rápido de los árboles. Ejemplificó que un pino radiata alcanza una madurez entre los 20 y 24 años, mientras que en otras latitudes del hemisferio norte ello se logra en 50 o 100 años. Enfatizó que lo más sorprendente es lo que ocurre con el eucaliptus, que alcanza la madurez a los 12 años.

Sin embargo, adicionó que más allá de aquello, el principal factor que posibilita el crecimiento de esta industria se relaciona con el subsidio estatal y a los incentivos tributarios del Decreto Ley N° 701, mediante el cual las empresas recuperan el 75% de su inversión, lo que constituye una ventaja que no tiene ninguna otra industria del país. Agregó que ese crecimiento ha significado que las plantaciones de pino radiata, que en un principio eran la mayoría, hayan sido reemplazadas por las de eucaliptus, pues el precio de la celulosa de fibra corta, extraída de este último árbol, tiene un valor superior a US\$140 la tonelada, que es mayor respecto del de fibra larga extraída del pino radiata.

Recordó que a mediados de los años 70 Chile solo tenía 300 mil hectáreas de plantaciones, mientras que para 1995 existían 1.700.000 hectáreas dedicadas a ese rubro. Por otro lado, las empresas productoras elevaron la producción de 800 mil toneladas en 1990, a 2.6 millones de toneladas en 2000, y a 3.2 millones de toneladas en el 2005.

En consecuencia, afirmó, la industria tuvo un auge tremendo, similar al desarrollo de la industria de la celulosa en Brasil, que también fue impulsado por políticas de Estado, aunque con la diferencia de que en ese país una parte importante se destinó a consumo interno, mientras que la producción de Chile es mayoritariamente para exportación.

Detalló que los costos directos de producción en 2006 llegaban a US\$300 la tonelada, cuando el valor internacional era de US\$700; por consiguiente, la utilidad y rentabilidad eran altísimas y el negocio siguió incentivando la exportación. Ejemplificó que las exportaciones forestales de Chile, en 2015, alcanzaron a US\$6.000 millones, convirtiendo a nuestro país en uno de los mayores vendedores mundiales.

Relevó que si las exportaciones forestales representan el 7,5% de las exportaciones de todo Chile, constituyen la segunda industria con más exportaciones después del cobre. Insistió en que primero está el cobre y después las forestales.

Subrayó entonces que en el *ranking top 20* de las mayores empresas forestales a nivel mundial, Arauco está en el tercer lugar, con el 6%, y CMPC en el sexto lugar, con el 4%. Las top 20 controlan el 70% del mercado mundial, según datos de 2010.

Explicó que la industria forestal en Chile es liderada por Arauco, de empresas COPEC, y CMPC; luego está Masisa en tableros y aglomerados, siendo Viva



Trust dueña del 100% del Grupo Nueva, cuyo fundador, el empresario suizo Stephan Schmidheiny, fue condenado a 15 años de cárcel por la justicia Europea a causa de las muertes provocadas por el asbesto de su empresa Eternit, lo que no fue muy diferente a lo que ocurrió en Chile con Pizarreño. Este mayor empresario forestal suizo creó Viva Trust mediante una donación de todas las acciones de su grupo empresarial, y los dividendos que entrega el Grupo Nueva financian la Fundación Avina.

Acotó que ha habido una permanente intervención de esa fundación en distintos actos, incluso forestales. Llamó a no olvidar quién financió los estudios de los cisnes en contra de Arauco y el problema entre los propios empresarios por las malas prácticas de esa empresa.

Detalló que los bosques en Chile cubren una superficie de 15.637.233 hectáreas, con el 20,7% del territorio; 13.430.603 hectáreas son de bosque nativo y un 3,1% son plantaciones forestales. Las regiones de Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos tienen 1.559.185 hectáreas de plantaciones forestales.

GONZALO MERUANE, GERENTE GENERAL DE LA EMPRESA DISMER INTEGRAL SERVICES LIMITADA.

Recordó que la concentración se encuentra definida en nuestra legislación como dos o más entidades económicas que se unen o fusionan, ya sea vertical u horizontalmente, para tener un mayor efecto sobre el mercado. Puntualizó que la estructura del mercado forestal está altamente concentrada desde hace tres décadas. Evidencia de ello es que las exportaciones de maderas, de productos forestales, alcanzaban en 1981 a US\$350 millones, mientras que en 2011 esas exportaciones llegaron a US\$3.300 millones. Sin embargo, el 70% de esos envíos los hicieron dos empresas, es decir, desde 1981 a la fecha la producción ha aumentado en casi 10 veces, pero con una alta concentración en los últimos años. Agregó que, según un estudio de la Universidad de Concepción encargado por la Fiscalía Nacional Económica en 2010 y orientado a "estudiar el sector forestal, su estructura, agentes y prácticas", en el área existe baja competencia debido a la alta concentración, percibiéndose atisbos claros de integración, tanto vertical como horizontal, que afectan a la comercialización nacional y a la venta en los principales mercados internacionales.

Adicionó que en el ámbito del abastecimiento, el Decreto Ley N° 701 tiene gran importancia. Citó el mismo estudio de la Universidad de Concepción realizado en 2010, que concluyó que el gran problema es que la industria se está dedicando a producir pulpa para celulosa y el resto de los productos queda fuera. Detalló que en la industria de celulosa hay 40, 50, hasta 200 trabajadores, pero son las pequeñas y medianas empresas madereras las que dan la gran mayor cantidad de trabajo. Así, en la Región de Los Ríos, la empresa Celco genera 200 trabajos directos, pero solo Pymemad, en la Región de Los Ríos, origina alrededor de 3.000 empleos directos. Ello porque en la celulosa laboran operarios, mientras que en los aserraderos lo hacen 10, 15 o 20 personas que realizan un trabajo manual, pues se ocupa bastante mano de obra local poco especializada y que necesita de oportunidades de trabajo.

En relación con el tema del abastecimiento, el referido estudio de 2010 reconoció que los costos de producción aumentan el precio de venta del producto, en este caso los trozos, en 30%. Es decir, en 2010 aquello estaba identificado y la Fiscalía lo conocía. En los estatutos de Pymemad se establece que esta asociación debe



trabajar en contra de la concentración, es decir, contra esas grandes empresas productoras y vendedoras, defendiendo la libre competencia.

Se refirió a un artículo aparecido hace un mes en El Mercurio, en el que el gerente de Arauco relevó el enorme aporte que esa empresa realiza al desarrollo del sector forestal. Juan Pablo Vaccaro señaló entonces que Arauco mueve US\$130 millones al año por concepto de compra y venta de rollizos. En consecuencia, se podría concluir que esa empresa aporta al desarrollo. Sin embargo, contra argumentó que de esos US\$130 millones, US\$ 40 millones los utilizan para vender trozos y con los US\$90 millones restantes compran productos que posteriormente exportan. Es decir, advirtió, por un lado invierten US\$ 40 millones para la venta de trozos a la pequeña y mediana empresa (con sobreprecio de 30% y hasta 85%) y, por otro gastan US\$90 millones para comprar materia prima que solo ellos pueden exportar, pues hoy el 70% de la exportación la realizan ellos. Por lo tanto, argumentó, quién genera empleos y lucha con el Servicio de Impuestos Internos, con la Dirección del Trabajo, con los trabajadores es la pequeña y la mediana empresa.

FERNANDO HALES Y HENRY AZURMENDI, REPRESENTANTES DE LA ASOCIACIÓN GREMIAL DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS INDUSTRIALES DE LA MADERA (PYMEMAD AG).

Hales aseguró que la asociación gremial no está en contra de la gran empresa, pues cree que todos pueden subsistir y se deben apoyar mutuamente; en este país no sobra nadie. Consideró, empero, que el Estado tiene un rol muy importante en todo esto, pues esas empresas se concentraron entre 1990 y 2000, es decir, durante diez años se vendieron y fusionaron muchas compañías, produciendo el resultado actual. Corfo, esto es, el Estado, fue quien le dio la mano a los privados para que fomentaran la plantación de bosques en Chile. Y fue un impulso extraordinario pues en Chile, y después del cobre, el producto maderero es el segundo que más se exporta, lo cual, sin duda, es relevante para la economía del país. Sin embargo, solo dos empresas concentran el 80% de las cifras, de tal manera que ese desarrollo no es real: la pequeña y mediana empresa está muriendo.

En materia de operación del aserrío, explicó que se compran trozos de madera y la pulgada tiene un costo de \$1.100, y el valor del aserrío de esa madera es de \$500. Por lo tanto, el costo es de \$1.600 más \$ 50 que corresponden al precio del transporte y, en consecuencia, la pulgada cuesta \$1.650. Otro problema es que el trozo que se procesa en los aserraderos tiene un 50% de madera y un 50% de subproducto: tapa, aserrín y un producto para producir una pulpa que se vende a la Celulosa, que es una astilla de combustible utilizada para obtener energía de las calderas. El valor de la astilla de combustible lo define la Celulosa y no se puede negociar. Las tablitas que quedan se deben vender a \$1.650.

La mediana empresa debe abastecerse desde afuera pues es imposible negociar con la Papelera y que venda bobinas para fabricar papel. Sin embargo, existe papel en Europa, México, Estados Unidos; Perú es un buen abastecedor; Brasil, debido a la situación económica que vive, está vendiendo a US\$1.200 o US\$1.300 la tonelada, cuando hace dos o tres años estaba a US\$1.600. La empresa FPC Tissue S.A. (Óptimo) logró introducir una marca propia en Unimarc, aunque la Papelera trató que no se iniciara, porque al existir una fábrica que produce papel y genera las bobinas, obviamente, a la Papelera le inquietó.



Advirtió que también debe destaparse el mercado institucional, porque es donde se concentra la mayor cantidad de Pymes, ya que el mercado masivo está atendido por el retail. Muchas empresas medianas siguen trabajando con la Papelera, y no pueden hacer nada al respecto porque se quedan sin proveedor. Hoy en Chile debe haber cuatro, cinco o siete convertidores de papel, mientras que en México hay cien, porque esto también ocurrió allá, donde Kimberly Clark y SCA tenían un poco de monopolio, pero no eran empresas que presionaran hacia abajo. Si en Chile se tomaran acciones radicales, como castigos ejemplificadores, siempre y cuando no sea bajar los precios, se podrían lograr grandes cosas.

Azurmendi relató que en Alemania y otros países ya vivieron problemas de concentración, de libre competencia y de manejo de precios. Sin embargo, no lo presentaron como castigo, sino como inclusión en la cadena de valor. FSC es un sello verde necesario para entrar a Europa, con el que obligan a que una compañía que incluya a pequeñas empresas dentro del negocio. Es un castigo, pero disfrazado de inclusión en la cadena de valor, lo cual es aceptado por las empresas. Kimberly Clark tiene sello FSC. Una de las empresas del país que le vende, entrega madera a Hancock, que adquirió todo el patrimonio a Masisa. Es ahí donde están las herramientas para generar ese "castigo", pero además para abrir la participación de la pequeña y de la mediana empresa al mercado. Aquí no se trata de echar por la borda el negocio. Lo reconocemos, somos un país pequeño, poco competitivo, pero tenemos ventajas naturales, como que nuestras especies crecen el doble de rápido en relación a otras. Sin embargo, debemos tener la capacidad para que estas grandes empresas dejen que otros entren al negocio, por ejemplo, llevando a la empresa Dismar a competir al mercado internacional.

ProChile tiene herramientas para que los pequeños emprendedores puedan exportar, aunque reconoció que el criterio para seleccionar los países que se visitan para ofrecer los productos es descartar aquellos en que estén CMPC y Arauco.

Hales manifestó que es bastante difícil presentarse en la Comisión y denunciar ante la Cámara de Diputados, pues los más importantes proveedores del sector son las tres industrias que tienen concentrado el negocio forestal a nivel nacional. Detalló que Pymemad nació ante la necesidad de unir la industria de la madera a nivel nacional, para hacer frente a la injusticia que se produce con los precios, pues les venden a precio de dólar y los madereros venden a precio de moneda nacional. Explicó que sus costos están pesos, por lo que se hace muy complicado llevar esta industria. Observó que la cantidad de aserraderos, de industrias de la madera que ha quebrado en los últimos 20 años, es desastrosa. Acotó que se trata de un sector que mueve alrededor de 300 mil personas.

Opinó que hay directores de Celco que también son directores de CMPC, de manera que consideró difícil no saber lo que está pasando dentro de las empresas, como los precios de traspaso de los trozos. Las tres empresas que concentran la industria forestal manejan el mismo precio, situación que calificó como rara y cuya capacidad de dilucidar mediante una investigación compete a la Fiscalía.

Azurmendi, director de Pymemad Los Ríos, sostuvo que el DL N° 701 fue un instrumento de fomento creado como apoyo del Estado a los propietarios, con el objetivo principal de reforestar suelos degradados. Manifestó tener claridad de que esa norma ha tenido efectos positivos y negativos. Así, opinó que la recuperación de bosques que se realizaba en Chile permitió la existencia de una restauración ecológica, mitigando el efecto invernadero; pero también ha provocado problemas como la escasez de agua y

efectos en el cambio climático que hasta hoy son discutidos. Asimismo, agregó, al instrumento se le ha atribuido un efecto importante en lo que respecta a los pueblos originarios, particularmente en conflictos de tierra y políticos e, incluso, se le ha atribuido como instrumento alguna capacidad para hacerse cargo de la polémica con los pueblos originarios del país, sobre todo en el sur de Chile.

Subrayó que con el DL N° 701 ha habido dos grandes efectos. Uno es el apoyo que ese instrumento prestó a las grandes empresas, específicamente a dos, pues desde 1990 y por aproximadamente por 10 o 15 años fueron beneficiadas con 10 mil hectáreas al año en subsidios, en el contexto de un territorio de casi un millón de hectáreas que manejan. Aunque, reconoció que el efecto en superficie no es muy grande, si lo es en materia de concentración. Y un segundo efecto es que ese instrumento de fomento buscaba el desarrollo local rural, pero también las pymes forestales, ámbito en el que fallaba rotundamente, especialmente en cuatro aspectos: el abastecimiento, la concentración del mercado, en la libre competencia y en el manejo de precios. En materia de concentración, citó un artículo publicado en El Mostrador, donde se demuestra que el 94% de la producción del sector forestal en Chile, de la madera, proviene de dos grandes empresas: CMPC y Arauco.

HUGO SALGADO CABRERA, ACADÉMICO DE LA UNIVERSIDAD DE TALCA.

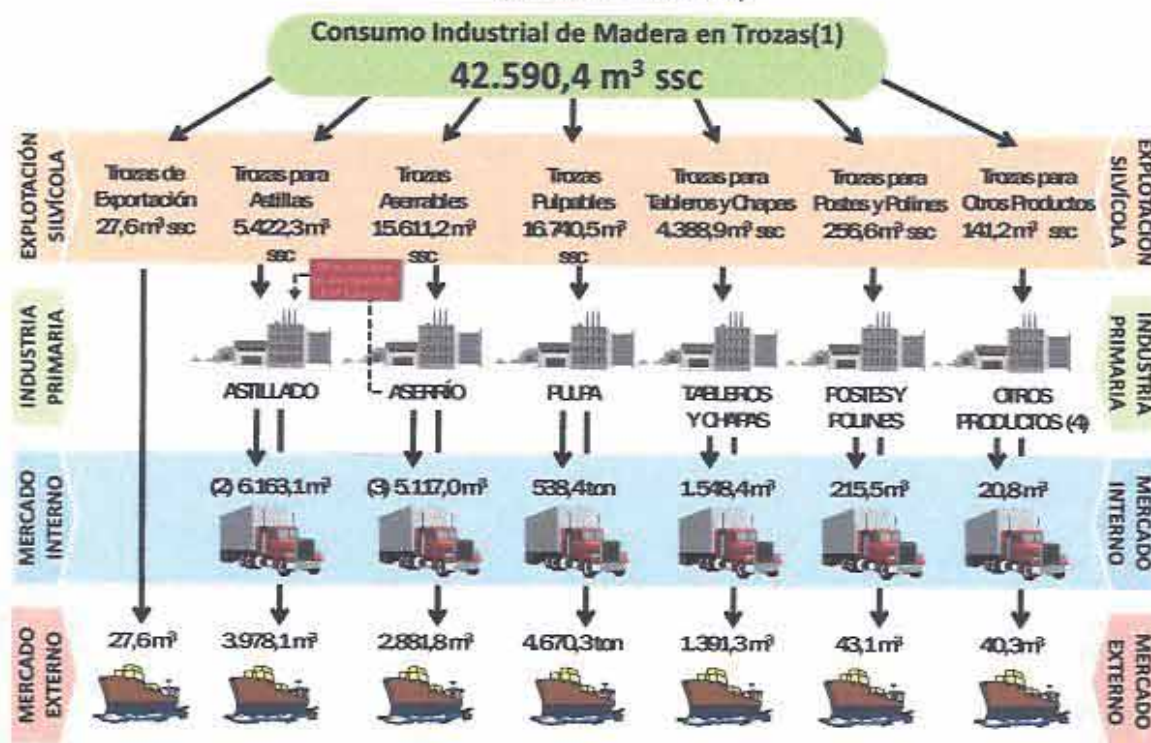
Describió la cadena productiva del sector forestal, señalando que se inicia con las plantaciones forestales, desde donde se genera producción de trozas (rollizos), que pasan a una industria primaria que se centra en la industria de la celulosa, de la madera aserrada, de la madera cepillada y de chapas.



Otro tipo de industria tiene un segundo nivel de procesamiento, relacionado con molduras y marcos, paneles MDF y otros, que es madera un poco más procesada.

Y un tercer nivel es la industria secundaria, con mayor valor agregado, como el papel, el cartón, muebles, puertas, elementos para embalaje, etcétera, que sería donde está ubicado el mercado que se busca analizar.

FLUJO DE PRODUCTOS DE MADERA, AÑO 2014 (cifras en miles)



Fuente: INFOR.

(1) Incluye trozas aserrables y pulpables.

(2) El volumen de astillas destinado al mercado interno se distribuye en: 4.839,8 mil m³ se utilizan en la fabricación de pulpa; 554,1 mil m³ en fabricación de tableros; 631,2 mil m³ se destinan a combustible y 138,0 mil m³ a otros destinos.

(3) Del volumen de madera aserrada destinada al mercado interno, 1.533,9 mil m³ se utilizan en la fabricación de diversas remanufacturas que se envían a exportación.

(4) Incluye trozas para cajas y cajeros, palets, bñs y madera hilada.

(5) Corresponden a limpiezas y despuites.

Exhibió luego un esquema más completo de la realidad, citando cifras del anuario estadístico del sector forestal 2015 (INFOR) y destacando que en el mercado primario de trozas se generaron 42.590 metros cúbicos de madera, las cuales se distribuyeron en una serie de mercados: trozas para exportación; para elaboración de astillas; para madera aserrable; para pulpa, que permite la elaboración de la celulosa; para tableros y chapas; para postes y polines.

Al respecto, consideró importante señalar que el 39% de la madera se destina a la elaboración de pulpa de celulosa, pero de esa cantidad un porcentaje menor, el 10% de la producción, se destina al mercado nacional, mientras que el otro 90% se exporta. Y ese 10% dirigido al mercado nacional es el que entra en el mercado de la elaboración del papel; y solo una fracción de la producción de papel se orienta al mercado del tissue, del cual una parte importante se exporta.

Por lo tanto, argumentó, cuando se habla del mercado nacional del papel, se refiere a un volumen relativamente pequeño de la actividad del sector forestal, que es el mercado que está involucrado en este análisis.

Precisó que de la pulpa que se utiliza para producción en papel en Chile, 76,3% se destina a envolturas y envases, productos para exportación; un 9% para impresión y escritura, y solo un 13,8% para el uso doméstico y sanitario. Así, lo que queda de la cadena productiva del sector forestal en este mercado del papel, es un porcentaje mínimo respecto de los incentivos que se entregan al inicio de la cadena.

INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS Y COMPENSACIÓN A LOS AFECTADOS.

FELIPE IRARRÁZAVAL PHILIPPI, FISCAL NACIONAL ECONÓMICO.

Se trata de un capítulo aparte que no está dentro del proceso, pero que requiere como un requisito que haya ocurrido un fallo condenatorio en el Tribunal de la Libre Competencia.

Al respecto, refirió el artículo 30 del Decreto Ley N° 211, que dispone la presentación ante un tribunal ordinario y un procedimiento sumario. Se trata de un tribunal civil que funda sus fallos en los hechos y la calificación del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. En ese caso, advirtió, no hay un blindaje del delator en materia de indemnización de perjuicios, por lo que tendrá que indemnizar a los consumidores.

En materia de multas, recordó que en 2015 ingresaron a las arcas fiscales \$38.000 millones por infracciones a la libre competencia, cifra mayor a la suma de los años anteriores desde la creación del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Aseguró que eso habla bien del sistema y de que las cosas están funcionando.

Sin embargo, advirtió, si se mira el análisis de la indemnización de perjuicios, es bastante pobre. Hay pocos casos, y la estructura legal establece que, tras el fallo del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, los organismos con competencia para exigir indemnización son los tribunales ordinarios, a través de demandas y procedimientos sumarios, basados en los hechos, conductas y calificaciones jurídicas contenidas en el fallo del TDLC. Así, como un subproducto del proceso debiera salir esa indemnización de perjuicios. Explicó que ese mercado aún no se ha desarrollado eficientemente, lo que es muy necesario para que se complete el círculo en el cual el infractor indemnice a la víctima de los atentados a la libre competencia.

Adicionó que cuando existe delación compensada también debieran disminuirse los tiempos de litigación. Ejemplificó que en el caso Pollos, que fue un litigio extremadamente difícil, de oficio, sin ninguna ayuda de organismos públicos, sin delación compensada y con empresas feroces de la contraparte, la FNE tardó cuatro años. Se llegó al Tribunal Constitucional y se presentó tres recursos frente a la Corte de Apelaciones. Finalmente, en la Corte Suprema la FNE obtuvo la razón, pero tras un proceso muy largo.

Por ello, sostuvo que debería haber un procedimiento para que los consumidores que se vean perjudicados, efectivamente logren ser compensados. Describió que en esa materia el modelo es Estados Unidos, pues Europa no indemniza a los consumidores. Sin embargo, en Estados Unidos la indemnización a los consumidores es un mercado privado; no se involucra el sector público.

LUIS FELIPE CÉSPEDES CIFUENTES, MINISTRO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO.

Sostuvo que el tema de los consumidores es un asunto crucial. Hoy deben transcurrir 10 años para que los consumidores puedan recibir beneficiados por algún tipo de compensación. Son casos difíciles pues el beneficio se logra determinar,

pero la identificación de las personas es un proceso muy complejo, pero que igualmente tiene que ocurrir.

Puntualizó que se debe facilitar el acceso a los consumidores a conseguir esas indemnizaciones por el daño causado. Y para eso, opinó que es tremendamente importante aprobar lo relativo con el proyecto de ley en tramitación para que sea el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia el que falle esta materia, inmediatamente después de haber finalizado el requerimiento inicial. Con ello se acortarían los plazos y se haría más justa la situación para los consumidores.

HERNÁN CALDERÓN, PRESIDENTE DE CORPORACIÓN NACIONAL DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE CHILE (CONADECUS).

Relató que, con el apoyo de los especialistas Andrea Alvarado y Gonzalo Escobar, ex economistas de la propia Fiscalía Nacional Económica, Conadecus realizó estudios técnicos separados, llegando a estimar el daño a los consumidores en US\$465 millones uno, y en US\$510 millones el otro, en los 10 años de operación del cartel.

Relató que en esta materia el Sernac abrió un procedimiento de mediación colectiva, que fue aceptado por CMPC, pero rechazado por SCA. Conadecus aceptó la invitación del Sernac a participar de la mediación colectiva; sin embargo, manifestó su diferencia respecto de la validez jurídica de la mediación colectiva y ha hecho presente que, de resultar exitosa la mediación, debe ser ratificada por el tribunal que conoce la demanda colectiva presentada por Conadecus.

En esta materia explicó que en nuestro ordenamiento jurídico la mediación colectiva no existe; se trata de un acuerdo entre privados que no constituye cosa juzgada, por lo que igualmente es posible concurrir al tribunal a presentar una demanda colectiva, a pesar de haber llegado a una mediación exitosa. Por lo tanto, remarcó, para la certeza de las mismas empresas es necesario que la mediación sea ratificada por el tribunal respectivo, en el procedimiento de conciliación.

Consultó si la investigación determinará los efectos que tuvo esta colusión en la fijación del IPC y sus efectos en la UF y en los créditos hipotecarios. Subrayó que el papel higiénico está en la canasta que fija anualmente el IPC y, por lo tanto, cualquier alza artificial altera el IPC y, como efecto directo, a la UF y los créditos hipotecarios.

En opinión de Conadecus podrían ocurrir otros abusos en contra de los consumidores. Ante la falta de regulación de la calidad y clasificación de los tipos de papel higiénico, las empresas pueden bajar los gramos por metro cuadrado en papel en una oferta que, por ejemplo, promueva "lleve diez y pague ocho": Así, si el papel antes de la oferta se fabricaba con 24 gramos por metro cuadrado y luego se baja a 20 gramos por metro cuadrado, la oferta no es real.

Sostuvo que esta Comisión Investigadora es una oportunidad para conocer el verdadero negocio de la celulosa, el cual está aguas arriba, como lo demuestran las ventas anuales de la industria. Así también, para revisar los efectos de los incentivos estatales y tributarios de los que goza la industria con el Decreto N° 701, los

efectos ambientales, la utilización de tierras eminentemente agrícolas en plantaciones y el alto consumo de agua que necesitan estas plantaciones.

Consideró también pertinente investigar el rol de los supermercados en esta colusión, pues sin la participación de ellos se hacía difícil llevarla a cabo. Es un hecho reconocido por los supermercados la práctica de sugerencia de precios, lo que representa una grave infracción a la libre competencia que, de comprobarse, podría ocasionar responsabilidades de las cadenas de supermercados. En la colusión de los supermercados estaba el tema de la sugerencia de precios, porque es el productor quien la puede ejecutar y hacer rebajas de precio a quien asigna el precio de venta que él sugiere, castigándolo si no lo cumple. Por eso, sostuvo, es difícil pensar que los productores estuvieran coludidos sin la participación de los supermercados.

Reconoció que una de las grandes dificultades que tienen los consumidores es cómo se les compensa, porque se trata de procedimientos muy largos, de años. Cuando las empresas se acogen a la delación compensada, deben ser demandadas, aunque hayan reconocido los hechos. En consecuencia, sostuvo que como exigencia para acogerse a la delación compensada, las empresas deberían, obligatoriamente, presentar un plan para compensar a los consumidores afectados, de tal manera de no alargar excesivamente estos procedimientos.

Observó que existen dudas respecto de cómo distribuir una compensación entre los consumidores perjudicados. Para Conadecus se trata de una demanda colectiva de interés difuso; es decir, se puede determinar el monto del daño, pero no es posible identificar individualmente a ninguno. En su opinión, el interés difuso debería ser determinado por un juez.

Detalló que, habiendo determinado el monto, se puede sostener que los afectados son los cerca de 17 millones de chilenos, porque todos ocupan papel. Es decir, todas las personas con RUT tendrían ese derecho, por lo que debería dividirse los US\$510 millones por esa cantidad de chilenos.

Respecto de cómo podría recibir cada persona su indemnización, indicó que sería a través de un banco, como el BancoEstado, que tiene la red más grande. Así, la persona concurriría al banco con su cédula de identidad, el banco ingresaría ese RUT, para lo cual deberá contar una base de datos, para que nadie pueda repetir el cobro; se le devuelve el dinero y, con eso, queda compensada. En otras palabras, si una familia está constituida por 4, 5 o 6 personas, entonces recibirá 4, 5 o 6 veces la compensación.

También han sostenido que debe definirse un plazo prudente para que todos puedan retirar su compensación, y que el excedente no reclamado por las personas no permanezca dentro de las arcas de la empresa, como sucede hoy. Observó que las empresas no tienen incentivos para realizar la devolución, y recordó que Fasa debía devolver \$ 2.000 millones, de los cuales, en primera instancia, devolvió solo \$1.400, por lo que hubo que hacer una demanda posterior para que entregara los restantes \$600 millones.

Agregó que también el costo operacional de realizar esta compensación sería de cargo de las empresas sancionadas, por lo que debería asumir los costos de los servicios del banco por realizar ese trabajo. Así también la difusión del pago.

Relató que, después de cuatro meses, se produjo una reunión tripartita, tras la convocatoria del Sernac en noviembre de 2015. Sostuvo que eso significaba un retraso realmente importante, porque Sernac se reunió antes bilateralmente

con las asociaciones de consumidores y también con la empresa CMPC, pero no los tres al mismo tiempo, es decir, la mesa tenía dos patas, cuando realmente debían ser tres.

Lo primero que informó el Sernac fue que contrató dos profesionales para que entregaran un informe en un plazo de seis meses, lo que calificó como un tiempo demasiado largo, porque si se consideran los cuatro primeros meses, más los seis meses siguientes, pasará casi un año y todavía no se tendrá ninguna información. Por ello, Conadecus ha señalado al Sernac que se necesita tener un informe antes del término del primer semestre de este año, porque los consumidores no pueden seguir esperando.

Advirtió que constantemente, se habla de que la mediación es el mecanismo más expedito y rápido para compensar a los consumidores, pero no se está cumpliendo con el objetivo, porque si pasará un año, con seguridad la audiencia de conciliación en un tribunal habría pasado si se hubieran apurado los trámites.

Por ello planteó que viene una discusión no menor respecto de que existen algunos aspectos de la ley de Protección de los Derechos de los Consumidores a los que, probablemente, hasta hoy no se les había puesto atención.

Respecto de la atribución de mediación del Sernac, se preguntó cuál es la función de las asociaciones de consumidores. Reparó que hasta ahora no han tenido una participación activa en igualdad de condiciones, porque cuando el Sernac requiere de información las asociaciones de consumidores no tienen acceso a ella, por lo que se cuestionó cómo podrían evaluar la propuesta de la empresa. Aseguró que Conadecus hizo una demanda colectiva y sus profesionales se demoraron 15 días en hacer una evaluación de daños, recopilando la información pública que tenía la empresa, porque carecía de acceso a otra información para evaluar con más rigurosidad y llegar a una cifra más exacta. Reconoció que Conadecus se entrevistó con el presidente del directorio de la CMPC, quien luego no puso ninguna objeción para entregar la información.

Manifestó que mientras no se tenga sobre la mesa la evaluación de daños y se conozca la cifra, difícilmente se tendrá seguridad de que la empresa aceptará ese resultado, pues se trata de un proceso voluntario.

Después de la reunión con el presidente de la empresa CMPC y los integrantes de directorio que estuvieron presentes, concluyó de que existe la mejor disposición de compensar a los consumidores, pero no hay seguridad de que será igual cuando se conozca la cifra.

Resaltó que en este caso no hablamos de cifras similares a las de la colusión de las farmacias, sino 10 veces mayores, pues se afectó al país en su totalidad y a todos los consumidores. Por ello los consumidores compensados deben ser todos los chilenos, sin discriminar y para eso se necesita acordar la cifra y el mecanismo. No puede ser con cualquier cantidad, porque de lo contrario no solo la empresa saldrá dañada en su imagen, sino las asociaciones de consumidores y el organismo público.

Insistió en que para Conadecus la cifra es la que puso en la mesa de negociación, explicando el procedimiento y el modelo.

Señaló que los dañados fueron todos los chilenos y, según su opinión, en este caso no puede ser una compensación por hogar, porque produce discriminación y diferencia, y porque todos los hogares no tienen la misma cantidad de personas. Reiteró que todos los miembros de una familia deben ser compensados individualmente. Recordó que Conadecus ganó una demanda contra BancoEstado, que implementó un mecanismo de compensación directo en sus ventanillas para cada persona de su base de datos, de modo que hoy el 70% de las personas ha recibido su compensación.

En este caso se trata de 17 millones, lo cual es diferente, pero se puede aplicar un mecanismo similar pues si los afectados tienen Cuenta RUT, se puede depositar en ellas y bajar la cantidad de personas pendientes. El banco puede implementar el mecanismo de cajas especiales para que esas personas reciban su compensación y crear una base de datos, para que no se repitan.

STEFAN LARENAS, PRESIDENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE CHILE (ODECU).

Resaltó que esta mediación es un hecho inédito, pues en todos los escándalos que ha habido el Estado ha tratado de resolver por su cuenta y, en definitiva, no se ha resuelto mucho en relación con las indemnizaciones y lo relativo al consumidor. Esta vez, en cambio, el Estado, a través del Sernac, ha confiado en las organizaciones de consumidores para participar en una mediación.

Relevó que la mediación es un caso inédito, en la medida de que para una herramienta de esta naturaleza se necesita una voluntad, que fue expresada por uno de los coludidos. Aseguró que en todas las reuniones en las que ha participado se ha notado coherencia en el discurso público de la empresa, en el sentido de que procederá a indemnizar.

Indicó que si bien es cierto hay una serie de mesas de trabajo y reuniones técnicas y políticas, no se ha arribado todavía a la definición de la indemnización. Resaltó que la información económica que entrega la compañía está sujeta a confidencialidad, y se la hace llegar solamente al Sernac, por tratarse de documentación comercial sensible. Por lo tanto, las organizaciones que participan en la mediación dan un voto de confianza al Sernac para que pueda determinar qué información es útil.

Aseguró que en todos los hechos de colusión pasados, como farmacias y pollos, no ha habido ningún consumidor indemnizado. Para los consumidores, dado el orden jurídico, la mediación es el camino más expedito, el más fácil y, sobre todo, menos oneroso. Por ello manifestó creer en esta mediación en particular, que constituye un caso emblemático.

ANDRÉS HERRERA, JEFE DE LA DIVISIÓN JURÍDICA DEL SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR.

Explicó que las mediaciones colectivas constituyen un proceso voluntario que inicia el Servicio Nacional del Consumidor con uno o varios proveedores, con el objeto de ofrecer una solución integral a los consumidores a través de la entrega de correspondientes compensaciones o indemnizaciones y, al mismo tiempo, la adecuación de las conductas contrarias a la ley del Consumidor, cuando estas afectan el interés colectivo difuso de los consumidores.

Esta práctica encuentra su fundamento normativo en el artículo 58 de la Ley de Protección al Consumidor, y ha sido ratificada por la Contraloría General de la República.

De lo anterior se desprende que los objetivos principales de las mediaciones colectivas son:

- La adecuación de las conductas contrarias a la ley de Protección al Consumidor o cualquier otra norma que proteja a los consumidores de los abusos de los proveedores, y, por tanto, el cese de dicha conducta.
- Otorgar a los consumidores afectados una solución expedita, completa y transparente, de manera que en un plazo determinado, que resulte razonable de acuerdo con las circunstancias del caso, puedan entregarse las soluciones.

Se refirió luego a los principios que el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) observa al momento de tramitar estas mediaciones colectivas:

- Principio de universalidad, es decir, todos los consumidores que resulten afectados por la conducta antijurídica del proveedor deben ser compensados.
- Principio de transparencia, tanto para el proveedor como para los consumidores, y el escrutinio de la ciudadanía en general, respecto de los estándares de la mediación colectiva.
- Rapidez y eficacia en el actuar del Servicio Nacional del Consumidor.
- Rigor técnico, es decir, tiene que estar acompañado por estándares técnicos adecuados que sustenten la solución que se alcance.

Relató luego los pasos sugeridos por la OCDE para abordar una problemática como esta, desde la perspectiva de la compensación a los consumidores:

1. Entrevista con los involucrados: con el fin de contar con una adecuada comprensión del mercado y saber cuáles son las limitaciones de la entrega de la información y cuál es la disposición a cooperar por CMPC. Afirmó que todo ese trabajo se desarrolló desde principios de noviembre hasta febrero con CMPC, recabando multiplicidad de información.
2. Definición del modelo a utilizar: Esa información ha sido entregada a los economistas, para que comenzarán un trabajo de estimación de daño. Para ello hubo necesidad de definir cuáles son los modelos econométricos que permiten la estimación de los daños en un caso tan complejo como este.
3. Información que requieren los modelos: junto con definir los distintos modelos, es necesario determinar cuál es la información que cada uno de los modelos requiere, pues algunos exigen datos más intensivos que otros.
4. Limpieza de datos: Luego de considerar el volumen de información que la empresa puso a disposición, se debió ejecutar un *data minning*.
5. Comparación de modelos y elección del más adecuado.
6. Chequeo de robustez y análisis de sensibilidad de los modelos elegidos, dependiendo de la situación concreta que se enfrenta.

Aseguró que las mediaciones colectivas constituyen el mecanismo idóneo para hacerse cargo de las problemáticas que afectan el interés colectivo, y en este caso particular se está liderando una medicación colectiva con CMPC no solo por la experiencia en distintos mercados, sino también por los resultados obtenidos en un conjunto de mediaciones, que no son pocas, donde los resultados han sido favorables para los consumidores.

Acotó que lo anterior tiene un fundamento concreto, en orden a que de no instarse a través de una mediación colectiva la solución de la problemática con los consumidores, la única alternativa de que dispone el Servicio Nacional del Consumidor es demandar colectivamente.

Al respecto precisó que las demandas colectivas tienen una duración de entre 5 a 6 años, y dado que se controvierten en ese juicio no solo los aspectos formales, sino que también sustanciales, no existe ninguna certeza de que los consumidores terminen beneficiados por esa solución.

Por el contrario, en el caso de las mediaciones colectivas, y ajustándose a los estándares técnicos que gestiona el Servicio Nacional del Consumidor (pues la ley no dispone de plazo en esta materia), la duración promedio es de 6 meses a un año, y además existe voluntad cierta de parte del proveedor y de la supervisión del Servicio Nacional del Consumidor, en el sentido de entregar a los consumidores montos compensatorios adecuados.

Advirtió, sin embargo, que los plazos dependen de la complejidad del caso. Hay algunos más sencillos que otros, y el de la CMCP representa una situación de especial complejidad desde el punto de vista de la estimación de los perjuicios.

Agregó que debe también considerarse el plazo de implementación de la solución, que puede requerir un tiempo más. Pero, en general, desde el momento en que se inicia la mediación colectiva hasta que se valida un acuerdo compensatorio puede transcurrir entre 6 meses y un año.

Detallando la mediación con CMPC, refirió que comenzó los primeros días de noviembre de 2015, pues el Senac no solo estaba convencido de que era una instancia que debía realizarse, considerando los tiempos asociados y las ventajas que entrega a los consumidores, sino también porque en este caso concreto hubo un reconocimiento expreso por parte de la empresa acerca de su responsabilidad a través de la delación compensada que realizó ante el Tribunal de Libre Competencia, y ha declarado públicamente su decisión en orden a compensar a los consumidores.

Además de ello, e instados a participar en esta mediación colectiva, CMPC se manifestó disponible para someterse a esta instancia voluntaria, cuestión que no ocurrió con la otra empresa coludida, SCA, respecto de la cual el Servicio Nacional del Consumidor interpuso la correspondiente demanda colectiva, la que fue declarada admisible en el primer trámite procesal y se encuentra corriendo el plazo para hacer la contestación.

Insistió en que el Sernac estimó que esa era el mejor y más rápido camino para obtener una compensación en favor de los consumidores, considerando también los tiempos asociados de un juicio colectivo. Además, agregó, permite a esa entidad sofisticar este instrumento, de manera de establecer los estándares metodológicos necesarios para casos complejos y que sirvan de base a otros que probablemente se enfrentarán en el futuro.

Describió luego los hitos que se han desarrollado en el contexto de esta mediación:

- 27 de octubre de 2015, se presentó un requerimiento de la Fiscalía Nacional Económica en contra de CMPC y SCA por infracciones al artículo 3°, incisos primero y segundo, letra a) del DL N° 211, por haber celebrado y ejecutado acuerdos con el objeto de asignarse cuotas de participación de mercado y de fijar precios de venta de sus productos tissue.
- 2 de noviembre de 2015, el Sernac aperturó una mediación colectiva, invitando a ambas empresas.
- 13 de noviembre, CMPC aceptó participar en esta mediación colectiva, y alrededor de esa misma fecha SCA manifestó su negativa a incorporarse en esa instancia.
- 24 de noviembre, Sernac invitó a participar a Conadecus y Odecu, con el fin de darle un sentido lo más participativo posible a la instancia.
- Diciembre de 2015 a febrero de 2016, se desarrollaron reuniones bipartitas con las asociaciones de consumidores, Odecu y Condecus, además de varias reuniones de trabajo técnico con CMPC.
- 11 de marzo de 2016, Se concluyó el proceso de contratación de dos economistas, Aldo González y José Luis Lima, para que desarrollaran modelos de estimación de años.
- 14 de abril de 2016. Realizados los avances descritos en la mesa trabajo, se sostuvo la primera reunión tripartita ampliada entre el Sernac, CMPC y las asociaciones de consumidores.
- 4 de mayo de 2016. Se desarrolló una nueva reunión tripartita, en la cual se aprobó un calendario de trabajo y se constituyeron tres mesas técnicas de trabajo relacionadas con tres ámbitos: la determinación del universo de afectados que recibirán la compensación; los mecanismos de compensación, es decir, las modalidades en que se distribuirá la compensación; y la estimación del daño, en la que se cuenta con los dos reputados economistas cuyos reportes de trabajo están siendo compartidos con la empresa y con las asociaciones de consumidores.
- 10 de mayo de 2016. Se realizó una reunión técnica sobre estimación de daños, en la que participaron todas las partes involucradas: CMPC, las asociaciones de consumidores, Sernac y los economistas Aldo González y José Luis Lima. En ella se efectuó un informe del trabajo levantado hasta la fecha. Acotó que esa mesa técnica tiene tiempos probablemente distintos a los demás, pues depende fundamentalmente del grado de avance del trabajo que presenten los economistas contratados.
- 13 de mayo de 2016. Se sostuvo reunión de la primera mesa técnica, relativa al universo de consumidores afectados. En esa oportunidad, se intercambiaron las primeras ideas entre las asociaciones de consumidores, la CMPC y el Sernac respecto de ese tema.
- 20 de mayo de 2016. Está programada la primera reunión sobre los mecanismos de compensación.
- A partir del 20 de mayo existe otro calendario de reuniones ya programadas, que probablemente se extiendan hasta fines de junio o principios de julio.

Precisó que las reuniones de trabajo que se hicieron con CMPC tuvieron como fundamento recabar información técnica, para tener una base de datos suficiente que permitiera trabajar en las estimaciones de daño. Por otro lado, las reuniones que se sostuvieron con las asociaciones de consumidores fueron, fundamentalmente, para reportar respecto de esta situación.

Reiteró que ya existe bastante trabajo avanzado y se ha determinado la ejecución de 3 análisis paralelos: la determinación del universo de

afectados; los distintos mecanismos de compensación, y los modelos de estimación del daño. Se crearon 3 mesas de trabajo paralelas, en las que intervienen directamente las asociaciones de consumidores, con representantes de CMPC y las contrapartes del Servicio Nacional del Consumidor.

Puntualizó que en lo que tiene que ver con la estimación del daño, la agenda está condicionada por los avances que reporten los economistas en su trabajo, que está siendo guiado directamente por Sernac, pero en aquella tendrán también directa injerencia los economistas de las asociaciones de consumidores y de CMPC. Indicó que esas mesas desarrollan un trabajo paralelo, de modo que todo lo que allí se acuerde será debidamente validado por el Sernac.

Adelantó que la próxima reunión ampliada de la mesa tripartita está fijada para el miércoles 4 de mayo, donde se discutirá el calendario de trabajo.

Respecto de las tres grandes líneas de trabajo definidas, señaló su estado de avance:

- Universo de afectados.

Reconoció que el escenario ideal es disponer del registro de todos los consumidores que adquirieron estos productos *tissue*, así como las cantidades adquiridas. Pero esa es una situación imposible en la práctica.

Ante ello, se han considerado varias alternativas, una de las cuales parece más o menos evidente, cual es considerar a todos los chilenos, incluyendo a los residentes, como afectados de esta colusión. Otra opción es distinguir entre los distintos grupos y subgrupos de afectados. Por ejemplo, aquellos consumidores que adquirieron con sobreprecio; aquellos que, ante el alza de precio, eventualmente no pudieron acceder a la compra por ser más sensibles al precio. Otra situación se pudo dar por la restricción de la oferta, dependiendo del lugar geográfico en que se encontraron los consumidores, y otra por eventuales daños ocasionados por la disminución de calidad de estos productos.

- Mecanismos de compensación

Se refiere a la forma en que el monto a compensar debiese distribuirse entre el universo de afectados. Detalló que los principios fundamentales que debe resguardar cualquier mecanismo son que no puede generar una distorsión a la libre competencia; la compensación debe ser directa a los consumidores, en dinero o en algún equivalente a determinar; debe ser fluida y sin obstáculos, es decir, que no le resulte más caro al consumidor percibir la compensación que la compensación misma, y con criterios de accesibilidad, tiempo razonable e implementación técnicamente rigurosa.

En consideración con lo anterior, afirmó que la preferencia inicial de Sernac sería considerar una compensación monetaria directa para todo el universo de consumidores afectados.

Respecto de esta materia la mesa de trabajo se constituyó el viernes 13 de mayo y aún no hay definiciones. Refirió que han surgido algunas ideas, pero el Servicio Nacional del Consumir ha sostenido públicamente a la empresa y a las asociaciones de consumidores que debe considerarse a todos los residentes, chilenos o extranjeros, que sufrieron las consecuencias de los sobreprecios durante todo el período en que se produjo la colusión; es decir, los 17 millones de habitantes del país, lo que puede traer consigo no solo esta declaración conceptual sino, además, la definición,

dentro de este universo, de quién tiene derecho a percibir esas eventuales indemnizaciones.

Opinó que lo que debe estar muy claro es que el SERNAC propende a una solución que suponga el pago en dinero en efectivo; pero el mecanismo de esa solución no puede generar ninguna distorsión a la libre competencia.

Reconoció que todavía no lo han definido; hay ideas generales que han compartido con las asociaciones de consumidores y con la empresa CMPC, y cada uno tiene distintas aproximaciones, algunas confluyen pero hay ciertos aspectos que deben trabajarse en las sesiones de trabajo de mayo y junio.

- Determinación de perjuicios.

Aseguró que se pueden identificar perjuicios como el efecto precio, el más directo y consistente en el daño que se produce a los consumidores por el sobreprecio que debieron enfrentar; el efecto cantidad, menor dado que no es un bien de necesidad básica, que afectó a aquellos consumidores que no lograron adquirir este producto como consecuencia del alza del precio. También identificó como eventuales perjuicios la disminución de la calidad de los productos (lo que se desconoce), la repartición geográfica del mercado (si hubo mercados cuyos consumidores sufrieron mayores perjuicios que otros), eventual bloqueo a competidores entrantes o posibles entrantes al mercado; posible disminución de inversiones en beneficios de los consumidores (desarrollo de productos, promociones, regalos u otras estrategias de fidelización).

Adicionó que otra consideración a tener presente es que los productos tissue son bienes de primera necesidad, cuya cantidad consumida resulta ser estable, independientemente del precio. Asimismo, la sustitución de los productos de CMPC y SCA fue costosa, dado que el competidor más cercano apunta a segmentos altos. Por lo tanto, los consumidores más sensibles al precio tenían restringidas posibilidades de sustituir estos productos por otros más económicos. Así, aseguró, el efecto precio vuelve a ser lo más relevante dentro de esta colusión. También debe considerarse el rol de los intermediarios (grandes cadenas de supermercados, almacenes, farmacias), que supuestamente generaron el traspaso de estos sobreprecios directamente a los consumidores. Enfatizó que, dado que la demanda de estos productos es relativamente inelástica, cualquiera sea el eventual aumento de precio, la demanda se mantiene más o menos estable. Por ello, sostuvo que es posible que se haya traspasado el 100% del sobreprecio a los consumidores.

Detalló que existen distintos métodos para la estimación del daño.

- Método del antes y el después. Supone la comparación temporal de los niveles de precio, pero también de utilidades y otros indicadores, antes-durante, durante-después, o antes-durante-después de la colusión.
- Comparación de productos o mercados de similares características que no presenten colusión. Consiste en comparar el mercado de la colusión con otros de similares características. La dificultad en este caso es que requiere disponer de mucha información del mercado similar, como si se observan respeto a la libre competencia o si pudiese haber algunos indicios de colusión. También tiene una complejidad técnica, pues supone comparar un mercado con otro. Lo mismo sucede si se quiere hacer una comparación en mercados regionales del papel tissue.

- Diferencia en diferencia. Utiliza diferencias de precios, utilidades u otros indicadores de los productores coludidos respecto de empresas similares no coludidas, antes del acuerdo colusorio. Posteriormente, se comparan estas diferencias durante el acuerdo colusorio y se puede atribuir las diferencias a dicha situación. Indicó que es un poco complejo, pero se trata de cotejar lo que constituyen mercados coludidos con otros que no lo están, y comparar esas diferencias.
- Identificación de las variaciones en la utilidad o rentabilidad extraordinaria de ciertos proveedores en determinados mercados, que no sean atribuibles a la gestión de las empresas.
- Simulación teórica de la competencia, en la que se simulan los precios y los márgenes de los competidores. En este caso, la necesidad de información es muy importante. Para ello se requiere conocer mucho el mercado en cuestión.
- Regresiones econométricas para la predicción del precio, consistente en determinar los precios contrafactuales, es decir, aquellos que rigen en un mercado competitivo, incorporando variables de datos que capturen cambios en los precios (funciones de producción, precios de las materias primas, otros gastos). Esto supone hacer una regresión econométrica de ese mismo mercado, con el fin de simular cuál es el precio competitivo.

Las mesas de trabajo son una instancia inédita, pues por primera vez el Sernac, la sociedad civil organizada y una empresa que ha demostrado hasta ahora disposición, se reúnen en el contexto de una mediación colectiva y, se entiende que debe tener una duración menor que lo que supondría la solución alternativa, el juicio.

El juicio paralelo ha sido interpuesto por el Consejo de Defensa del Estado. Asimismo, SERNAC entiende que la instancia voluntaria corre por un carril separado de la demande interpuesta por Conadecus, que ha declarado que cualquier solución que se arribe en el contexto de la mediación colectiva debe ser ratificada por los tribunales.

Por lo tanto, no obstante alcanzarse un acuerdo en el contexto de la mediación colectiva, la empresa y Conadecus van a instar para que esa solución también sea ratificada en el juicio que mantienen. Se entiende que el juicio colectivo no es un obstáculo para continuar desarrollando el trabajo ni lo impedirá, porque el tiempo de esa mesa es bastante menor de lo que puede tener el juicio, que aún se encuentra en la etapa inicial de su tramitación.

Finalmente, admitió que no existen precedentes de casos tan complejos como este. Evidentemente, hay precedentes de casos complejos en que se ha llegado a soluciones exitosas para consumidores de otros mercados, lo cual constituye un acervo en cuanto a la forma en que el Sernac debe gestionar una instancia como la actual. Sin embargo, reconoció que el presente es un caso particularmente complejo, si se considera que también se invitó a participar a asociaciones de consumidores, que lo están haciendo de manera bastante activa, lo que no necesariamente ocurrió en instancias anteriores. Adicionó que a dicha complejidad se suma la dificultad de determinar aspectos como el universo, el mecanismo y la estimación del daño.

Por eso, desde el punto de vista del trabajo a desarrollar con CMPC, también en el ámbito de lo técnico, afirmó que Sernac ha sido especialmente riguroso, pues no solo confía en que la compañía está disponible a compensar a los consumidores, sino también en lo que ha señalado en las mesas de trabajo, en las que ha ratificado esa disponibilidad.

Por otro lado, observó que, como se trata de un trabajo técnico y se está frente a una parte privada, CMPC, y una contraparte pública que resguarda los intereses colectivos de los consumidores, no es una negociación común entre privados. Por lo tanto, se pusieron sobre la mesa los principios que deben respetarse, así como informes técnicos y rigurosos, los que serán basamento de cualquier solución que se defina. Remarcó que no existirá espacio para cotejar escenarios distintos que no reflejen el trabajo técnico que desarrolle, por un lado, el Sernac y, por otro, los economistas.

Manifestó que hasta la fecha, el trabajo técnico avanzado con la CMPC, ha dado las señales que se esperaba de la empresa. Sernac está muy vigilante respecto de ello, de manera que se vayan cumpliendo los compromisos adquiridos y el calendario de trabajo. Por ello, hasta ahora no se dispone de ningún indicio que permita presumir que la empresa no cumplirá con lo que se está comprometiendo a hacer. Eso no obsta, advirtió, que en el momento que se estime que la mediación colectiva no llegará a buen puerto, se frustre o esté utilizándose para otro fin, Sernac deba tomar las decisiones que correspondan. Manifestó que no pasará mucho tiempo para que ello se sepa, porque se está a la espera del trabajo de los economistas y del que se realiza en las mesas constituidas.

En consecuencia, concluyó, cuando llegue el momento de discutir los aspectos centrales de una propuesta de solución, pero esos elementos no surjan o no satisfagan, se adoptarán las decisiones institucionales que correspondan. Hasta ahora, todos los avances de la mesa de trabajo, incluyendo a las asociaciones de consumidores, van en la dirección correcta, pues Sernac no podría tolerar una instrumentalización de una instancia tan importante como la mediación.

LUIS GARCÍA-HUIDOBRO, INVESTIGADOR.

Dado lo anterior, opinó que no basta hoy con desechar la política del DL N° 701, sino que es necesario devolver la tierra a los mapuches.

Tras la quiebra del grupo Vial, propietario de Forestal Crecex, filial de la Papelera Inforsa, las acciones quedaron en manos de la junta de bancos acreedores y de Corfo. En 1986, el grupo Matte logró el control del mercado del papel al hacerse de la Papelera Inforsa. En ese entonces la Comisión Preventiva Central de la ley antimonopolios declaró que la adjudicación de Inforsa por parte de la CMPC restringiría la libre competencia en los mercados de papeles, pero los Matte apelaron y la Comisión cambió de opinión. La venta de las acciones en manos de Corfo fue autorizada por el brigadier general Fernando Hormazábal, con prescindencia de los procedimientos de subasta y licitación pública. Estimó que Corfo vendió al mismo vendedor que vendía a la junta de bancos acreedores.

**Precio que pagaron las forestales a CONAF y precio que le paga actualmente
CONADI
(Valores actualizados a 2015)**

	Hectáreas vendidas de la Hacienda	Precio por hectárea (actualizado a IPC 2015).

Hacienda Tranaquepe (1989)	2.110 hectáreas vendidas en 1989 por CONAF a Arauco.	\$95.319 (\$19.812 en 1989)
Fundo Tranaquepe (2015)	1.859 hectáreas compradas en 2015 por CONADI a Forestal Arauco.	\$2.770.500
Fundo El Canelo (2015)	834 hectáreas compradas en 2015 por CONADI a Forestal Volterra.	\$4.312.978

Las pérdidas millonarias para el Fisco están consignadas en un informe de la Contraloría de 1991, pero advirtió que nunca se habla de las pérdidas para los mapuches, los bosques nativos destruidos, la falta de agua actualmente, los incendios forestales ni del conflicto social que dejaron en el territorio.

Sobre la procedencia del papel, el informe de 2004 señala brevemente que el traspaso de INFORSA al grupo Matte incluyó 75.000 hectáreas plantadas con recursos forestales y 9.820 por plantar. Entre estas hectáreas están las 20.000 en conflicto entre Cañete y Tirúa, alrededor de los lagos Lanalhue y Llieu-Llieu. Acotó que el informe no declara que esas tierras eran mapuches.

Hoy el Grupo Matte, a diferencia de Forestal Volterra o Arauco, se niega a vender las tierras a Conadi.

Ante ello, opinó que la solución justa es la expropiación: que el Estado de Chile le pague a los Matte lo que ellos invirtieron por hectárea, descontando lo que percibieron durante años, vía DL 701. Con esa fórmula sostuvo que los Matte quedarían debiendo. Aseguró que no era justo que Conadi pagara a precio de mercado actual, pues Matte no adquirió estas tierras a precio de mercado.

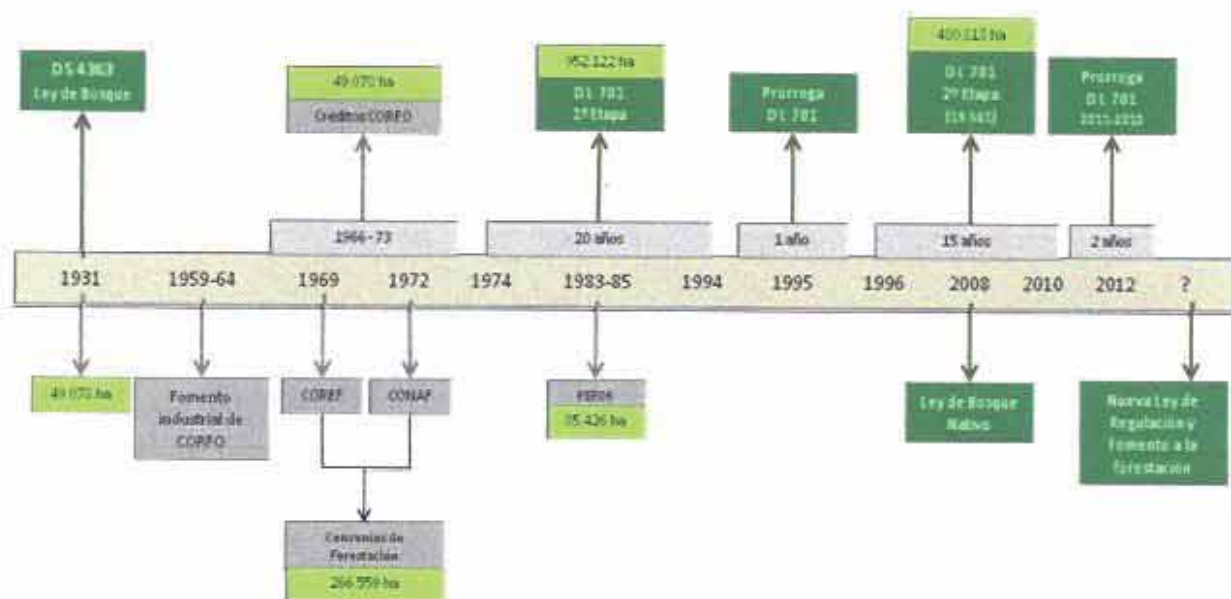
Consideró que era una mala solución al conflicto la compra que Conadi ha hecho durante el Gobierno de Bachelet en la zona, en tierras que fueron de Reforma Agraria, a las empresas forestal Arauco, el Fundo Tranaquepe, y Forestal Volterra, Fundo El Canelo, entre 2014 y 2015, quedando las comunidades peleadas entre sí por la poca tierra que se puede comprar a tan alto costo. Opinó que Conadi debería haber pagado \$95 mil por hectárea, pero pagó precio de mercado, \$2,7 millones y 4,3 millones, lo que fue un negocio redondo para Forestal Volterra y Forestal Arauco.

DECRETO LEY N° 701, FOMENTO FORESTAL Y SU RELACIÓN CON EL CASO DE COLUSIÓN.

AARÓN CAVIERES CANCINO, DIRECTOR EJECUTIVO DE LA CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL.

Explicó que en la historia del fomento forestal en Chile ha sido una política de Estado desde el año 1931. Recalcó que, más allá del gobierno de turno, ha sido una política transversal el impulso de la actividad forestal, partiendo desde la Ley de

Bosques de 1931, mediante la cual se establecieron 49 mil hectáreas. Posteriormente, entre 1959 y 1964, se generó el fomento industrial de Corfo, que se cristalizó más tarde en los créditos Corfo, entre 1966 y 1973.



Recordó que en ese periodo se crearon la COREF y la CONAF, que realizaron convenios de forestación con pequeños propietarios, en especial plantando a lo largo de todo el país. Con ello se contabilizaron alrededor de 340 mil hectáreas de plantaciones hacia el año 1973, lo que significó un avance productivo muy importante. Enfatizó que las plantaciones no surgieron con el DL N° 701, sino que se habían desarrollado desde antes.

En 1974 dictó el DL N° 701, con una vigencia de 20 años, y simultáneamente hubo planes de empleo forestal mediante los cuales se forestó 85 mil hectáreas. En 1995 esta norma se prorrogó temporalmente, y más tarde comenzó una segunda etapa normativa, con la dictación de la Ley N° 19.561, mediante la cual se establecieron 480.818 hectáreas. Hubo una pequeña prórroga de esta versión hasta el año 2012. En paralelo surgió la Ley del Bosque Nativo y hoy existe como futuro una Ley de Regulación y Fomento de la Forestación, una iniciativa distinta que se impulsará una vez que se cuente con el Servicio Forestal.

Recordó que la Ley de Bosques (DL N° 4.363) planteaba como incentivos una bonificación por hectárea plantada y la exención total de impuestos por 30 años a los terrenos forestados. Relevó que mediante esa norma se llegaron a constituir 364.715 hectáreas.

Respecto del origen del DL N° 701, refirió que tiene como antecedentes a la citada Ley de Bosque de 1931, que generó incentivos a la actividad forestal y normas de protección a los bosques, y los planes de forestación de la COREF (1960), entidad precursora de la CONAF. Posteriormente, mediante la Reforma Agraria se fortaleció al Estado con alrededor del 90% de la superficie total plantada hasta 1973.



El DL N° 701 fue impulsado por el Ministro de Economía Fernando Leniz (1973-75), desarchivando un proyecto que ya le había propuesto anteriormente al entonces presidente Eduardo Frei Montalba, quien lo había rechazado.

Esa norma estableció una bonificación de los costos de forestación sin distinción de beneficiarios, es decir, sin relevar si se trataba de un productor pequeño o grande, y sin generar un tratamiento preferencial al pequeño propietario.

También creó beneficios tributarios, como que los terrenos estaban exentos del impuesto territorial y que sus resultados no se consideraban para el cálculo de la renta presunta, ni del global complementario. Sin embargo, estableció la obligación de tributar en Primera Categoría. Observó que en materia tributaria subyace una dificultad de control, pues se dispuso que a la primera corta deberían pagarse los tributos postergados, aspecto que, empero, es difícil de fiscalizar pues Conaf desconoce el momento exacto en que se corta, generando un desfase y la imposibilidad para el SII de determinar cuál es el monto recuperado de esos tributos que están transitoriamente exentos.

Posteriormente, la Ley N° 19.561, que es la continuidad o prórroga larga del DL N° 701, marca un cambio importante que tuvo un antecedente en la modificación de los años 90 en que se estableció una tabla de costos diferenciada para pequeños propietarios y se asignaron apoyos técnicos. Con la Ley N° 19.561 se estableció una bonificación de los costos de forestación, pero se hizo una diferenciación entre grandes y pequeños propietarios, adicionando a estos últimos una bonificación de manejo. Se dispuso también una bonificación por forestación y recuperación de suelos degradados, que fue una innovación importante.

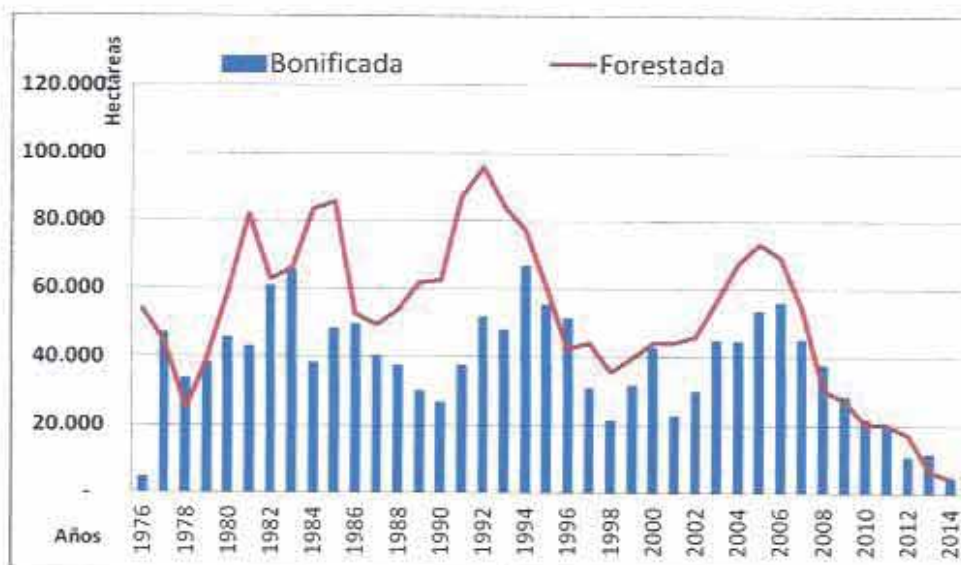
Describió el proceso de bonificación, detallando que, a solicitud de los propietarios, Conaf califica un terreno de aptitud preferentemente forestal, condición que es requisito para recibir la bonificación. Tras ello, y sobre la base de esa calificación, el propietario planta y hace las solicitudes correspondientes de acuerdo con la tabla de costos. Conaf, según lo que el productor deseaba alcanzar en densidad de producción y especies autorizadas, acredita que se ha cumplido con los requisitos y que es acreedor de la bonificación. Ese informe de bonificación de forestación se envía a la Tesorería General de la República, la que procede a pagar, mientras que el SII le exime de impuesto territorial. Por su parte, los Ministerios de Agricultura y Hacienda establecen anualmente la tabla de costos, que es la base sobre la cual los propietarios pueden identificar qué elementos del costo serán beneficiados.

Anualmente Conaf verifica, post verano, que el 75% de las especies plantadas estén efectivamente establecidas.

Observó que la ley contenía dos componentes: uno regulatorio y uno de fomento. Este último tenía un plazo inicial que expiró y que fue prorrogado por 2 años, que también vencieron. Por lo tanto, en la actualidad no existe bonificación a la forestación y sólo se benefician aquellos casos remanentes de productores que forestaron hace 4 o 5 años y que sólo ahora presentan sus antecedentes. El beneficio sobre el impuesto territorial sigue vigente, salvo que haya habido desafectación, caso en cual debe devolverse la exención.

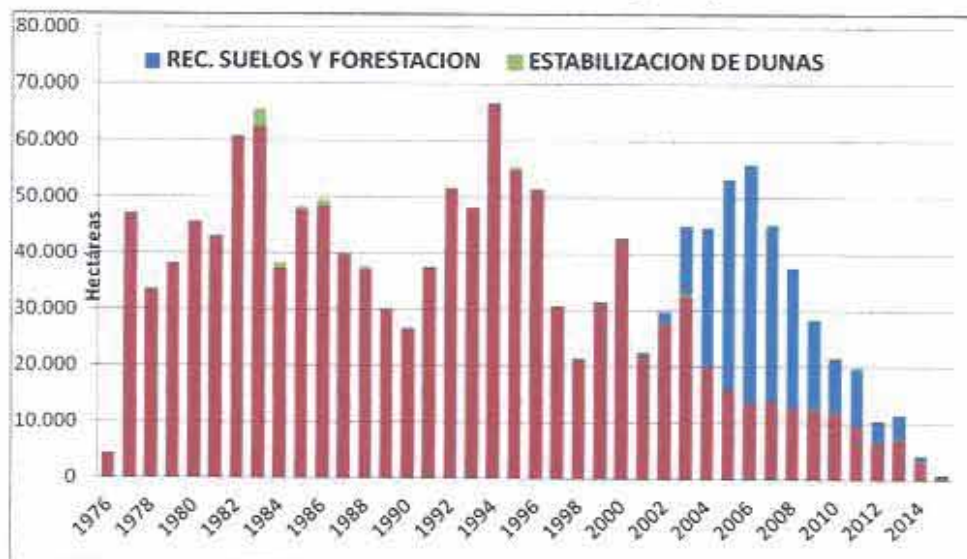
En materia de distribución de recursos presentó un gráfico sobre la evolución de la superficie de plantaciones forestales asociadas al instrumento de fomento forestal. En él destacó que en ciertos años se observa una superficie bonificada mayor que la forestada, situación que obedece a que algunos productores no solicitan el mismo año el beneficio, sino que presentan sus antecedentes de manera retrasada.

Evolución de la superficie de plantaciones forestales asociadas al instrumento de fomento forestal.



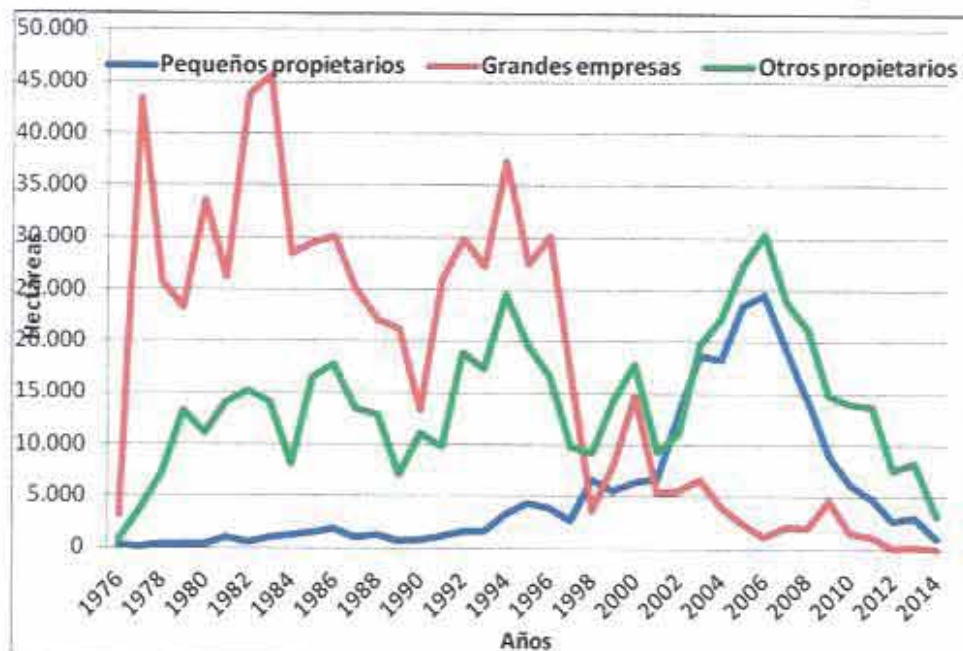
Agregó luego un cuadro por tipo de bonificación, donde identificó 3 variantes: la recuperación de suelos y forestación, estabilización de dunas (que ha sido ocupada muy poco) y la forestación, que es la predominante, aunque con la Ley N° 19.561 adquirió mayor fuerza la recuperación y forestación, alcanzando un porcentaje importante de la superficie forestada.

Evolución de la superficie de forestación, según tipo de bonificación.



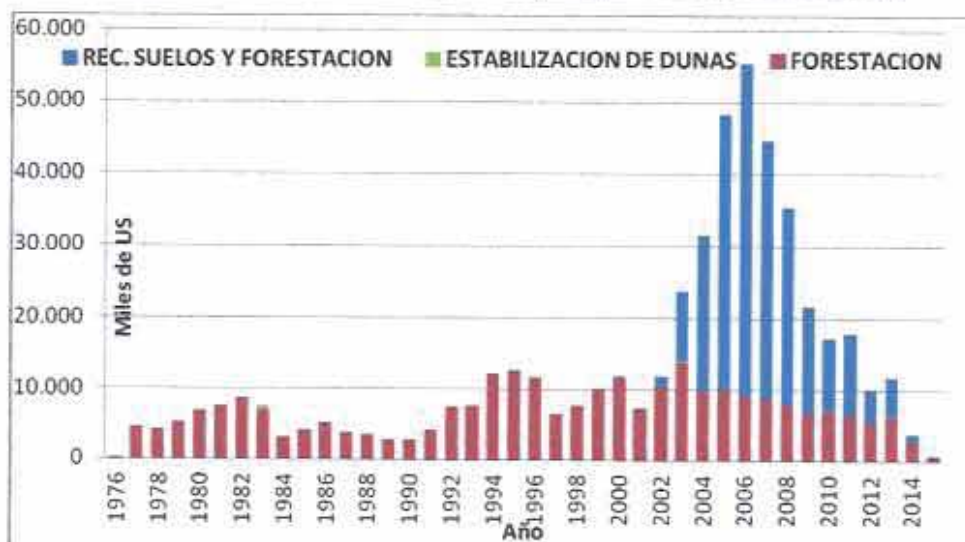
Posteriormente, exhibió un gráfico con la evolución de la forestación según tipo de propietario, donde destacó la fuerte concentración de la forestación en manos de las grandes empresas durante la primera ley, y un incremento sustantivo de los pequeños y medianos, sumada a una baja importante de los grandes, con la segunda ley.

Evolución de la superficie de forestación según tipo de propietario.



Continuó con un gráfico de la evolución de los montos asignados según tipo de forestación, con las mismas categorías señaladas anteriormente. Observó que la forestación se mantuvo bastante estable, y los montos crecieron significativamente en recuperación y forestación, que es una actividad más cara.

Evolución de montos asignados, según tipo de forestación

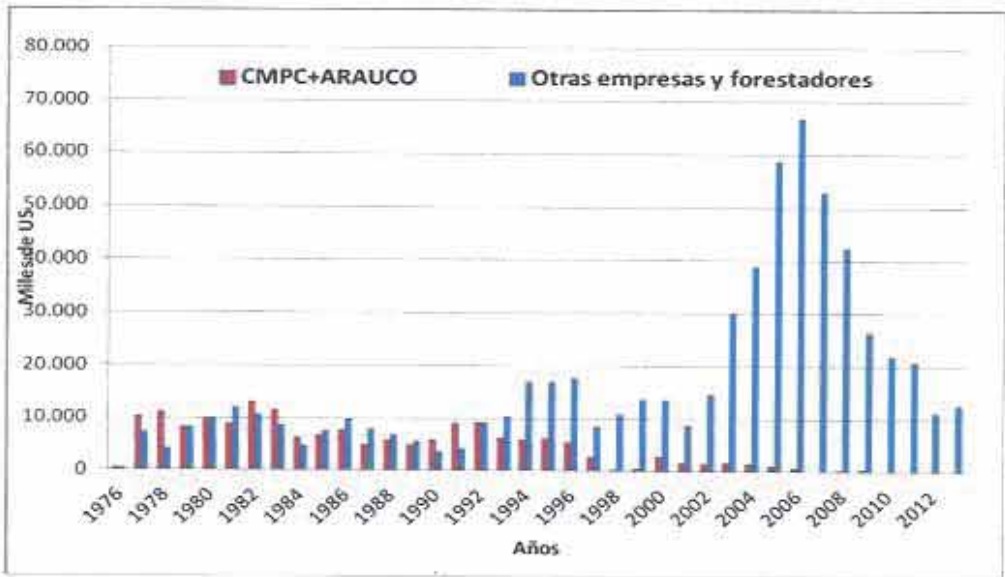


Acotó que en materia de distribución de los montos bonificados, con el DL N° 701 las grandes empresas tuvieron un 58% de la bonificación (US\$122 millones), el mediano propietario un 37% y el pequeño un 5%. Con la segunda ley esa

proporción se modificó a 49% de los pequeños propietarios, 45% para los medianos y 6% para los grandes (US\$ 28 millones). En el primer periodo se entregó un total de bonificaciones por US\$ 211 millones, mientras que tras la modificación del DL N° 701 se alcanzó una bonificación total de US\$ 451 millones.

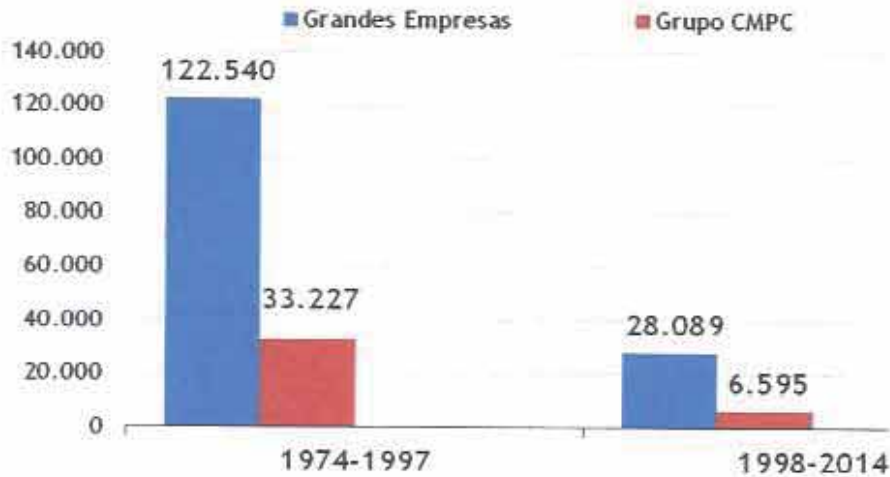
Detalló los montos entregados a las empresas CMPC y Arauco, indicando que las bonificaciones tomadas por estos grupos bajaron sustantivamente en la segunda ley, cuando ingresaron medianas y pequeñas empresas.

Evolución de montos asignados para grupos CMPC y Arauco versus otros beneficiarios para todo tipo de bonificación.

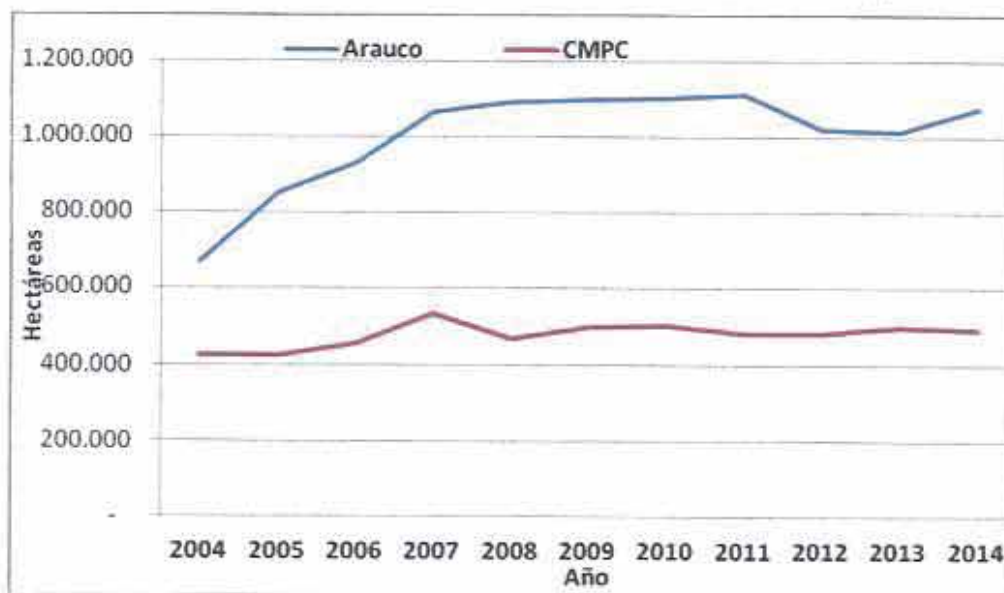


En materia de montos de bonificación por forestación para grandes empresas, advirtió igualmente una variación sustantiva de bonificaciones entre la primera y segunda etapa.

Monto de bonificación por forestación para grandes empresas versus CMPC (En miles de US\$)



Variación de patrimonio de plantaciones forestales Arauco y CMPC



Presentó posteriormente un gráfico con el patrimonio de plantaciones de las grandes empresas, advirtiendo que no necesariamente todo ello se encuentra bonificado.

En el caso de Arauco, indicó que una parte de ese patrimonio proviene de la reforestación de aquello que mantenían las empresas establecidas por Corfo (Celulosa Arauco y Celulosa Constitución), que fueron adquiridas por el Grupo Angelini. Otra parte proviene de la superficie bonificada, otra de superficie plantada sin bonificación, y otra de predios comprados.

CARLOS PAVEZ TOLOSA, SUPERINTENDENTE DE VALORES Y SEGUROS.

En cuanto al *interlocking*, consideró que es un tema de competencia de la SVS, en lo que se refiere a una eventual inhabilidad para ejercer un cargo de director de una determinada sociedad anónima. Lo calificó de un tema muy relevante, porque dentro de los deberes que establece el legislador y que debe cumplir un director, se considera el de lealtad, que está relacionado con que todas y cada una de las decisiones que adopte un directorio, están apuntando exclusivamente al mejor interés social, sin tener de por medio ninguna otra consideración. Sostuvo que esta situación se torna bastante compleja si una misma persona está ejerciendo el cargo de director para compañías que son competidoras entre sí.

Sin embargo, dado que es una disposición muy relacionada con materias de libre competencia, el Ejecutivo la ha analizado durante mucho tiempo, siendo la última vez a propósito de las recomendaciones contenidas en las comisiones sobre Probidad, o en la Comisión Engel de 2015. Es una materia de libre competencia que el Gobierno ha canalizado a través de la Fiscalía Nacional Económica.

En materia de responsabilidad de los directores y cómo poder hacer efectiva esas responsabilidades, precisó que es una materia radicada en la Ley de Sociedades Anónimas y las distintas regulaciones que dicta la Superintendencia, en términos de cómo se deben manifestar esos deberes de cuidado para el ejercicio adecuado de su función de director. Acotó, sin embargo, que desde el punto de vista de la estructura societaria, muchas veces las compañías se organizan como *holding* filiales, y no todas las compañías que forman parte de un mismo grupo empresarial están sometidas a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros, sino solo aquellas que concurren al mercado. Esta condición hace aún más compleja la función, porque la SVS debe examinar cómo participan los directores de las sociedades matrices, que son las fiscalizadas, en las decisiones relevantes de negocios de algunas de sus sociedades filiales, que son las que generan valores e ingresos que, en definitiva, están destinados a reeditar la inversión que tienen los accionistas, los tenedores o tomadores de títulos de deudas, ya sea por la vía de bonos o efectos de comercio.

Aseguró que por el hecho de estar sometida a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros, que es el correlato de haber acudido a los mercados de valores para obtener financiamiento, hay una responsabilidad de parte de los directores del *holding*, la que se analiza a la luz de las distintas situaciones que se observan en las decisiones de negocios que se canalizan a través de ese *holding*.

HUGO SALGADO CABRERA, ACADÉMICO DE LA UNIVERSIDAD DE TALCA.

Para el caso de la colusión del papel tissue, profundizó los resultados obtenidos sobre la base de tres hipótesis fundamentales:

1. Existe correlación de causalidad entre el Decreto Ley N° 701, la política de fomento forestal, y la colusión del papel tissue. Es decir, la política de fomento, habría permitido de alguna forma que existiera colusión.

Opinó que no existe una relación muy directa entre esta política de fomento de la base de la cadena productiva y la colusión que se genera en un mercado muy específico, que es el mercado nacional de tissue; porcentualmente es mucho menos del 0,5% de la relación que existe entre el incentivo a la base de la cadena y el efecto sobre el mercado nacional de papel tissue.

De esa manera, presentó como primera conclusión que establecer un vínculo de causalidad entre el incentivo y la colusión, es una relación sumamente débil. Es decir, aseguró, es bastante complejo decir que la política de fomento a las plantaciones pudo haber tenido un impacto en la colusión, al final de la cadena.

2. El Decreto Ley N° 701 generó concentración en la industria, lo que facilitó la colusión.

Explicó que esta hipótesis podría analizarse en dos partes. Primero, el DL 701 generó concentración; segundo, la concentración facilita la colusión. Planteó que, si bien existe alta concentración, y eso facilita la colusión, no es cierto que el Decreto Ley o la política de fomento hayan generado esa alta concentración.

Utilizando los resultados de su estudio, indicó que un hecho real y objetivo es la alta integración vertical en la industria forestal. Es decir, desde los orígenes de la cadena productiva hasta el final de la misma, pasando por viveros, elaboración de trozas, aserraderos, hasta la comercialización y la propiedad de los puertos, existe una altísima integración vertical en la industria. Refirió un estudio que analiza 11 eslabones de la cadena productiva y que destaca que la empresa Arauco, que es la más grande, tiene participación importante en todos los eslabones de la cadena productiva; y las otras dos empresas, CMPC y Masisa, tienen participación importante en 10 de los 11 eslabones.

Asimismo, aseveró que existe una alta concentración en la industria: en especies, básicamente de pino y de eucaliptus globulus; en productos exportados, como celulosa y madera aserrada, que explican el 90% de las exportaciones; en el espacio geográfico de la industria, entre la Séptima y Novena Regiones y algunos otros focos; y en la operación, donde hay un solo operador, situación que es muy importante, pues existe una gran empresa que está alrededor de esa comunidad, que se convierte en un único poder comprador. Dado que a las empresas de la Octava Región no les conviene vender en la Décima Región debido a los altos costos de transporte, la única opción que tienen es venderle a la empresa más cercana a su localidad.

Destacó que otro elemento interesante es que las tres grandes empresas tienen una separación de nichos de mercado. Así, Arauco se concentra en celulosa y madera; CMPC se enfoca en los productos de papel, y Masisa se enfoca en la elaboración de tableros. De ese modo, cada una tiene su nicho de mercado en los productos finales y, generalmente, no compiten entre ellas en esos productos.

Mencionó luego que son grandes empresas que se enfocan en competir en mercados internacionales, por lo que tienden a ser muy eficientes y productivas, condición que las lleva a generar problemas cuando tratan de competir con pequeños productores nacionales, que no están preparados para esos mercados internacionales. En el mercado chileno empiezan a generar problemas internos por distintas razones; por ejemplo, cuando tienen excedentes de producción en el corto plazo y los ponen en el mercado local, causando una crisis de precios internos. Reiteró que se trata de una empresa que piensa y compete en el mercado internacional, y en ocasiones entra al mercado local, pero generando desequilibrios.

Tipo propietario	Número Empresas	Disponibilidad Total Madera 2011-2040 (mill m3)	Miles m3/propietario
Gran Empresa	3	335,5	25806.2
Empresa Mediana	10		
Pequeños y Medianos Propietarios	22815	123,8	5.4

Fuente: Anuario Estadístico Sector Forestal 2015, INFOR.

Arauco y CMPC están dentro de los 20 principales productores del mundo del sector forestal. Arauco está en el lugar 18; CMPC está en el lugar 20, de acuerdo con el último ranking de la industria forestal. Por eso, cuando compiten en el mercado nacional con empresas que no están preparadas, se pueden generar problemas que parecieran ser de falta de competitividad, pero que, en realidad, tienen que ver con cuál es el mercado con el que se trabaja: internacional o nacional.

Insistió en que esta es una de las industrias más concentradas en Chile y con la mayor cantidad de integración vertical, desde el origen de la cadena hasta el final de la misma, y también horizontal, en tanto una empresa opera usualmente en varios mercados al mismo tiempo.

Se preguntó, entonces, si podría existir una relación indirecta entre la política de fomento forestal y la colusión, porque favorece la concentración. Su respuesta es que, al parecer, no es así. La alta concentración de la industria tiene que ver con cómo se desarrolla, enfocándose en la industria de la celulosa. La industria surge a través del fomento de la producción de la celulosa, que requiere una alta inversión y, por ello, un tamaño mínimo de operación, una cantidad mínima de materia prima; necesita asegurar abastecimiento de materia prima y planificar en el largo plazo las plantaciones, todo lo cual estimula la condición de integración vertical. Remarcó que una industria de la celulosa, con dos o tres empresas que compiten localmente, no es viable.

Lo anterior lleva a generar concentración de las plantaciones en torno a las plantas de celulosa y, luego, cuando las empresas se percatan de que disponen de una gran cantidad de materia prima, intentan agregar valor y diversificar la producción, lo que lleva a esta integración vertical y horizontal. Entonces, el desarrollo del sector en torno a la industria de la celulosa explica su estructura de alta concentración y de alta integración.

Dado que ese desarrollo del sector alrededor de la industria de la celulosa se generó con anterioridad a la puesta en marcha de la política de fomento forestal, difícilmente se podría decir que dicha política forestal ha generado el desarrollo de la industria de la celulosa y, en consecuencia, la concentración.

Reiteró que las empresas desean competir en mercados internacionales y, para ello, necesitan asegurar la cadena productiva y controlar costos, lo que les lleva a apretar, de alguna forma, los precios de compra.

Por ello hay problemas de competencia en los mercados locales, pues muchas veces son los únicos compradores de materia prima y a ningún productor forestal le convendría vender su madera a Arauco o a CMPC. Entonces, se genera una especie de poder comprador local, en el cual, evidentemente, hay poca competencia.

Se preguntó si habría existido concentración sin el Decreto Ley N° 701, a lo que se respondió que con seguridad sí, porque la concentración no tiene relación con el incentivo, sino con las características de la estructura de la industria. Remarcó que no existe evidencia de efectos del subsidio sobre ningún indicador de desarrollo de la industria.

Citando a la teoría económica sobre los factores que facilitan la colusión, se refirió a los factores estructurales y de información. Entre los estructurales están la concentración; las barreras de entrada, que evidentemente existen en la industria de la celulosa pues se requieren grandes inversiones y disponibilidad de materia prima; conexiones con los competidores; estabilidad del mercado para predecir lo que pasará; poder de los compradores; simetría entre los competidores y contactos en varios mercados.

Aseveró que todos esos factores están presentes en el sector forestal y no solo se observan en el mercado del papel tissue, sino que también en los distintos mercados de la cadena productiva. Por ello se podría pensar que alguno de estos elementos pudo haberse generado gracias a la política de fomento del Decreto Ley N° 701, pero, finalmente, se concluye que no es así, pues no hay claridad de que dicha política sea la causa de alguno de estos hechos, más allá de que están presentes, de manera obvia y objetiva, en la industria.

Explicó que, desde la teoría económica, un subsidio genera dos efectos. El primero, es que debería fomentar cierta actividad, es decir, un subsidio a las plantaciones debería aumentar el número de plantaciones. El segundo efecto es que permite el traspaso de riquezas, lo que constituye el hecho más evidente respecto de esta política.

Sin embargo, todas las evaluaciones de impacto que la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha realizado de esta política muestran que no existe evidencia estadística de que el subsidio significara el aumento de plantaciones, a pesar de que existe la creencia de que gracias al subsidio se desarrolló la industria. Remarcó que estadísticamente no hay ninguna evidencia de aquello.

Finalmente, el subsidio se ha transformado en un traspaso de riquezas a sus beneficiarios. En este punto se detuvo en dos elementos que se vinculan con la forma en que el subsidio se ha convertido en un traspaso de riqueza a la gran industria. El primer elemento es la recepción de los subsidios directamente por las empresas y, el segundo es el efecto del subsidio sobre los precios que ellos pagan por la madera, pues los pequeños productores con subsidio están dispuestos a vender más barato que si no tuvieran subsidio, en tanto les están cubriendo los costos. En otras palabras, con un subsidio de 75%, los costos de producción constituyen el 25% y, por lo tanto se está dispuesto a vender al precio que corresponda a este 25%. Sin subsidio, en cambio, se habría vendido al precio correspondiente al 100% del costo de producción.

Por lo tanto, concluyó, el subsidio tiene un impacto sobre el precio al que el productor le vende a la gran empresa y, en consecuencia, indirectamente también genera un traspaso de riqueza a la gran empresa, pues está pagando menos

precio por sus insumos. Por ello se puede decir que los beneficios que reciben las grandes empresas son mucho mayores que el subsidio que están recibiendo.

Así, sostuvo que no hay evidencia de que el Decreto Ley N° 701 promueva el desarrollo de la industria y constituye, básicamente, una transferencia de recursos, de manera directa e indirecta, a la industria.

La segunda conclusión, entonces, es que la alta concentración y la integración vertical, que son características estructurales del sector que no están relacionadas con la política de fomento, llevan a que en el sector existan muchos peligros que facilitan la colusión. De alguna forma, están dadas las condiciones para que exista colusión y no solo en la industria del papel tissue, sino en muchas otras de las partes de esta cadena productiva, partiendo por la compra de madera y llegando a los distintos productos en el mercado nacional.

3. El Decreto Ley N° 701 facilitó el desarrollo de una gran empresa, CMPC, que participó en la colusión.

Recordó que CMPC, las empresas de celulosa y la papelera, existían antes de que se dictara el Decreto Ley, en 1974, y, por lo tanto, es difícil decir que esa política de fomento permitió el desarrollo de esta industria.

Se esperaba que el subsidio acelerara el desarrollo de las plantaciones, pero en los hechos el subsidio opera solo sobre una pequeña parte de la cadena: la silvicultura. Todas las evaluaciones de impacto realizadas por la Dipres muestran que no hay un efecto del subsidio sobre el número de plantaciones.

Acerca de cuántos subsidios recibió CMPC, existen distintas cifras. Puntualizó que todos los subsidios entregados equivalen a US\$875 millones. Directamente, las grandes empresas CMPC y Arauco recibieron US\$600 millones, pero después se produce el efecto indirecto de que parte de la diferencia también puede estar siendo capturada por la gran empresa, producto de los menores precios.

Observó que, en el contexto de la industria, esa cifra significa muy poco, pues exportó entre 2002 y 2008, US\$25.321 millones, por lo que el traspaso de riqueza es un valor menor en comparación con el de las exportaciones y difícilmente se podría plantear que gracias a este pequeño subsidio se desarrolló esta gran industria.

De ese modo, la tercera conclusión es que, si bien es cierto que las grandes empresas fueron las mayores beneficiadas, el monto que representa el subsidio es menor en comparación con el valor de la industria y se vincula solo con los costos de la silvicultura. En consecuencia, no existe evidencia de que el subsidio haya permitido el desarrollo de la industria.

Mencionó luego que entre otros peligros para la competencia, la alta concentración del sector forestal genera peligros a lo largo de toda la cadena, no solo en el lugar en que se descubrió. A causa de los monopsonios locales, existen problemas con los aserraderos, el control de precios y contratos con las empresas de servicio y transporte; y con la compra de madera y el poder de mercado. Aunque podrían tener poder para ejercer y realizar prácticas anticompetitivas, no necesariamente significa que lo hagan; solo están dadas las condiciones para que sea así.

De alguna forma, la concentración y la integración vertical/horizontal constituyen peligros importantes para la competencia del sector, a lo largo de toda la cadena, por lo que se requiere un monitoreo de estas prácticas y de la competitividad que se genera, lo cual a la fecha no se ha hecho de manera importante. Recordó que el estudio se realizó en 2009 y, desde ese año a la fecha no ha existido



ningún otro análisis o monitoreo específico sobre este sector, lo que indica que probablemente hay una gran debilidad del ente fiscalizador.

Finalmente, aseveró que no existe evidencia de que el subsidio cumpla con fomentar las plantaciones, pero se ha convertido en un traspaso de riqueza, directa e indirectamente, a las grandes empresas forestales. Por lo tanto, el subsidio no ha generado un efecto diferencial con la situación sin subsidio. El hecho de que las grandes empresas hayan comprado a un costo más bajo pudo haber generado mayores incentivos a la industria, pero no se dispone de antecedentes para afirmarlo. Dudó, sin embargo, que haya sido así pues los montos de los subsidios, y sobre todo la agregación de valor, no se generan en la base de la cadena, que es donde se está entregando subsidio. El valor se genera en la industria y en el mercado internacional.

STEFAN LARENAS, PRESIDENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE CHILE (ODECU).

Sostuvo que el resultado que ha tenido el DL N° 701, en términos de la industria forestal, no favoreció a las áreas donde se desarrolló. Las modificaciones posteriores que experimentó, buscaron aminorar los efectos que se estaban evidenciando en términos de que el beneficio era capturado por la gran industria forestal y no por los pequeños productores. Otro efecto tiene que ver con el daño medioambiental que se provocó por este tipo de cultivos.

Afirmó que todos esos análisis han sido bastante desarrollados, por lo que, si se va a poner fin a esa normativa, debería ser a través de los méritos que tiene y no como consecuencia del caso de la colusión del papel.

Adicionó que la población que se ha desarrollado en torno a la industria forestal, particularmente en las regiones Octava y Novena, tampoco ha tenido un beneficio directo sobre el particular. De hecho, las comunidades indígenas han reclamado sobre la vigencia de ese Decreto Ley.

Respecto de la población, usó datos de Casen 2009 para afirmar que el índice de pobreza en la Región del Biobío, provincia de Arauco, llega a 26,9% de la gente. Muy parecido es lo que ocurre en las provincias de Malleco y Cautín, de la Novena Región. De manera tal que se podría concluir que el efecto que ha tenido la industria forestal en esas áreas, donde ha vivido su mayor desarrollo, no ha sido el esperado ni tampoco ha habido consecuencias que beneficien a la población.

Opinó que el reemplazo de esta normativa debería apuntar hacia una política nacional con un modelo forestal distinto, que incluya una institucionalidad pertinente a ese objetivo, aunque reconoció la existencia de una iniciativa para modificar la institucionalidad de Conaf.

En una visión global de esta industria, admitió las virtudes y logros de la normativa durante el tiempo de su desarrollo y aplicación, como es la reforestación de grandes extensiones de territorio. Asimismo, el hecho que ha colocado a la industria forestal como una de las más importantes del país, con el consiguiente aporte al desarrollo económico del país.

Sin embargo, advirtió, la visión global debe ser hecha a partir de una posición más crítica, lo que es concordante con las opiniones vertidas por las

organizaciones. Ejemplificó que un grupo de académicos de la Universidad Austral firmó una presentación en la que se criticó la posibilidad de extender los beneficios que entrega el Decreto Ley N° 701.

Aseguró que, en términos generales, la concentración de la industria en algunos grupos económicos genera o facilita las condiciones para que se produzca una distorsión del mercado.

Sostuvo que la colusión no es un efecto directo o necesario de la concentración, pero el modelo que se ha aplicado en el desarrollo de la industria forestal genera condiciones apropiadas para que pueda darse lo que finalmente ocurrió.

Además, insistió en la necesidad de revisar este mercado no solo porque el resultado de la aplicación de un modelo de desarrollo forestal pueda producir colusión, sino también porque los beneficios producidos por la aplicación de los mecanismos de apoyo del Estado se han concentrado en grupos determinados -la gran industria forestal- y no en el desarrollo de la pequeña industria.

Manifestó que se puede criticar el proyecto por el cual el Ejecutivo pretendía extender los beneficios, en tanto evaluó positivamente los resultados de la política forestal sin incorporar una visión crítica de la distribución de los beneficios, como las exenciones tributarias que la normativa contemplaba.

Citó un estudio al respecto realizado en la Universidad Católica, que detalla cómo se distribuyó y cuáles fueron los beneficiarios de esas bonificaciones, exenciones tributarias o aportes hechos por el Estado.

Por eso, arguyó, se esperaría una revisión de dicha materia y defendió que se generara un proyecto de ley que abarcara este ámbito de la industria, considerando su relevancia e importancia en la economía nacional con miras a los desafíos que enfrenta nuestra sociedad, tales como la protección y desarrollo del bosque nativo, el cuidado de la biodiversidad y los acuerdos internacionales que Chile ha suscrito en relación con el control del calentamiento global.

Puntualizó que en esta nueva política general se puede esperar un nuevo modelo en materia forestal, que recoja todas estas inquietudes y necesidades. Y en lo particular, terminar con los beneficios que hoy no es posible seguir sosteniendo en el tiempo y que en un Estado democrático no debieran continuar.

Insistió en la necesidad de terminar con el Decreto Ley N° 701 y las normas que lo reemplazaron, rescatando el espíritu de fomentar el desarrollo forestal, pero de una manera mucho más equitativa y que reconozca la realidad actual. Ello pues no es posible mantener políticas que fueron diseñadas en un contexto distinto, bastante excepcional, y que además de generar concentración en la industria, permitieron que se produjeran fenómenos como la colusión que afectó a los consumidores.

Consideró inaudito que el Estado pretenda seguir subsidiando una concentración del mercado. Opinó que el modelo de colusión se puede asimilar al de las farmacias, en que es mucho más fácil ponerse de acuerdo entre dos o tres que entre 15. Por lo tanto, es obvio que indirectamente este modelo de desarrollo forestal incide en esta práctica de la colusión.

Explicó que la literatura sostiene que esta política se implementó para forestar hasta 50 hectáreas, las que fueron aumentando por un conjunto de factores, producto del régimen en que vivíamos y por la relación que existía entre los directores de la época tanto de Forestal Mininco como de Celulosa Arauco y la Conaf. Fueron 50 hectáreas, luego 100, hasta llegar a más de 1.000 hectáreas.

Sin embargo, cuando algunos socios buscaron independizarse de las grandes empresas, por haber trabajado entre 10 y 15 años, y empezaron a exportar sus maderas en contenedores tres o cuatro veces al mes, lo que es muy poco en relación con las grandes, fueron quebrados. En este caso, las grandes compañías le ofrecieron al comprador peruano un precio menor, y muchas empresas de Los Ángeles debieron cerrar. Subrayó que no puede haber competencia en un mercado tan concentrado.

FERNANDO HALES Y HENRY AZURMENDI, REPRESENTANTES DE LA ASOCIACIÓN GREMIAL DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS INDUSTRIALES DE LA MADERA (PYMEMAD AG).

Respecto del subsidio del Decreto Ley N° 701, Hales lo consideró un buen elemento de subsidio para la pequeña y mediana industria de la madera. Calificó de fantástica la cantidad de puestos laborales surgidos cuando se generó ese subsidio, pues con ello se ocasionó una serie de beneficios para la familia y la gente que trabajaba en los lugares donde se produce madera. Sin embargo, afirmó que el Estado lo hizo muy mal, pues se hizo la cosa fácil. Recordó que la Universidad Austral licitó mil hectáreas de bosques, pero quiénes tenían para pagarlos eran las tres empresas más grandes de Chile, o sea, CMPC, Arauco y Masisa. Consideró fácil licitar, entregárselo a un fondo de inversión que, posteriormente se lo vendía a Celco o CMPC. Agregó que desde el 2005 a la fecha, las grandes empresas no necesitan el DL N° 701. El crecimiento de esas empresas no se produjo porque tuvieran bosques y crearan industrias originando mucho empleo en las plantaciones, podas y cortes. Aseguró que a las empresas CMPC, Arauco y Masisa las creó el Estado de Chile, quien asignó el financiamiento.

La pequeña y mediana empresa forestal no tiene financiamiento en la banca, pues esta sabe que no es posible competir como CMPC o Arauco. BancoEstado no sirve porque todas las decisiones las toman en Santiago, donde es más fácil decir que no. Por ello financiamiento no hay. Aunque reconoció que Corfo tiene instrumentos, indicó que no sirven de mucho. Se trata de asesorías de un ingeniero forestal, con magister en economía y un doctorado en el extranjero, pero el pequeño aserradero es, en su mayoría, ingeniero civil, ingeniero forestal de la Universidad Austral, pequeños industriales que trabajan dieciséis horas diarias.

LUIS ASTORGA SCHNEIDER, DIRECTOR HONORARIO DE LA AGRUPACIÓN DE INGENIEROS FORESTALES DEL BOSQUE NATIVO.

Manifestó que, en su opinión, existe una estrecha relación entre el modelo forestal actual concentrador y la colusión en los mercados, no solo de productos terminados, sino que también en la materia prima, pues los precios reales de la materia prima se han mantenido prácticamente durante casi 20 años y, sin embargo, los precios de las celulosas han tenido alzas muy importantes.

Puntualizó que dos grandes empresas son las que compran esta materia prima, que son Arauco y la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones.

Consideró relevante precisar que la industria forestal ha tenido un gran crecimiento, en tanto las plantaciones forestales en 25 años han subido casi a 2 millones y medio de hectáreas, de las cuales 1,2 millones son de propiedad de Arauco, Mininco tiene 0,6, Masisa tiene 0,3, y después vienen los medianos y pequeños productores.

También hay inversiones en grandes unidades, especialmente de producción de celulosa: la planta de Valdivia, Nueva Aldea, en Nacimiento y en Arauco. Y la producción forestal ha tenido un importante aporte al producto interno bruto del 3,5%, prácticamente durante todos los últimos años, y ha dado empleo a unas 130.000 personas. Asimismo, las exportaciones han sido crecientes: 5.900 millones de dólares el año 2014, mientras que hoy ya está sobre los 6.000 millones de dólares, y las utilidades también han crecido proporcionalmente. Este es el caso de Arauco, de la CMPC y de Masisa.

Por lo tanto, aseveró, se puede hablar que el modelo ha tenido un éxito macroeconómico importante y que en muchos países ha sido envidiado. Sin embargo, advirtió, cuando se analiza lo que acontece a nivel del territorio y a nivel local, se puede apreciar que, de acuerdo con las cifras del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el índice de desarrollo humano calculado para todas las comunas de Chile en el año 2002, en el caso de la Región del Biobío de las 51 comunas, 24 de ellas (cerca del 50%), tienen un índice de desarrollo muy bajo, es decir, de educación, salud e ingresos.

Asimismo, las cifras de pobreza también se han mantenido en el tiempo: en el año 2011, las cifras de la encuesta CASEN arrojaron que el promedio regional de pobreza para la Región del Biobío era del 22,4%, siendo en las comunas de Cañete, Contulmo y Curanilahue especialmente elevada. Por su parte, en la Región de La Araucanía, la situación tampoco es muy diferente, con índices de desarrollo humano muy bajo en las comunas de Purén, Los Sauces, Lumaco, Perquenco y otras. Por lo tanto, aseguró, en la Región de La Araucanía, tanto en la cordillera de la Costa como en la cordillera de los Andes, se puede apreciar que existe un índice de desarrollo muy bajo.

LUIS GARCÍA-HUIDOBRO, INVESTIGADOR.

En su exposición se refirió a lo que calificó de traspaso ilegítimo e ilegal del grupo Matte por parte de Estado, entre 1977 y 1981, de 20.000 hectáreas que hoy están en conflicto en territorio mapuche.

Precisó que su investigación se acotó al territorio que actualmente está en proceso de control por parte del movimiento mapuche, pero advirtió que existen otras 330.000 hectáreas que pasaron por Conaf en esa época.

Durante la lucha contra la revolución marxista en Chile, que pretendía expropiar los recursos naturales y los medios de producción, muy en particular la papelera de los Matte, tuvo como figura principal a Jorge Alessandri, Presidente de la República, que solo durante sus períodos de cargos públicos dejó su puesto en el directorio de la Papelera.

Por ello, estimó que no era casual que el programa de Allende haya contemplado emblemáticamente la expropiación de la Papelera de los Matte y que

ellos se hayan defendido con todas las fuerzas del mismo Estado, en el que había participado activamente.

Por otra parte, en Arauco, en la lejana zona de Tirúa y Cañete las comunidades mapuches recuperaban las tierras que ocupaban los Ebensperger, los Arismendi y los Etchepare, que se habían hecho del territorio cien años antes, con el apoyo de militares y funcionarios prontos a legitimar cualquier pretensión de derecho, con tal de domesticar el territorio bárbaro.

Durante todo el siglo XX los mapuches habían vivido como esclavos, comiendo en bateas, con la mano, como animales, trabajando las tierras que antes eran libres.

Sustitución de Bosque Nativo por plantación forestal

Fecha y Territorio	Hectáreas nativas sustituidas por forestal
Desde 1960 en Chile	400.000 has
1974-1985 en Chile	No hay informes.
Bío Bío y La Araucanía: 1979-2000.	184.690 has.
Bío Bío: 1998-2008.	8.793 has.
La Araucanía: 1993-2997.	29.636 has.
Los Ríos: 1998-2006.	20.121 has.
Los Lagos: 1998-2006.	18.745 has.

La reforma agraria de Allende prometía ser la justa retribución para el mapuche, devolviendo 60, 70 o, incluso, hasta 100 hectáreas por familia.

Con la dictadura llegaron nuevamente los funcionarios a legalizar la ocupación, mediante la Oficina de Regularización, que traspasó a Conaf miles de hectáreas para luego entregarlas a dos grupos económicos.

Omar Rebolledo, hasta hace un par de años asesor de Mininco para la zona en conflicto y que trabajó en el Ministerio de Agricultura, relató que le pusieron en un programa que llamaban de regularización de la propiedad agrícola, donde tenía que andar con agrónomos y topógrafos recorriendo los predios de aptitud forestal. Incluso, en algunos casos les cambiaba la aptitud para pasarlos como forestales y entregarlos a la Conaf, que fue el pasadizo para traspasarlos a dos grupos económicos.

Opinó que con ese cambio de aptitud forestal se constituyó el delito de falsificación de documento público.

Recordó que el informe de la comisión de la Cámara de Diputados sobre privatizaciones en dictadura, de 2004, señaló que de los predios de la reforma

agraria 352.731,64 hectáreas fueron transferidas a Conaf por tener una supuesta aptitud preferentemente forestal.

Reconoció que hoy no es posible cuantificar cuánto de eso se hizo a través del ilícito de informes fraudulentos, pues Conaf niega tener documentos de la época.

De Julio Ponce Lerou, director nacional de Conaf, se dice en el informe de la Cámara de Diputados que luego de rematar cientos de miles de hectáreas expropiadas por la reforma agraria, salió convertido en propietario de numerosos y muy valiosos fundos. La misma comisión, presidida por el entonces diputado Jorge Burgos, agregó que el 44% de las tierras expropiadas hasta 1973, en 1979 habían sido asignadas a distintos propietarios privados o rematadas. Entre esos propietarios privados se cuentan varios militares y colaboradores de la dictadura.

Sin embargo, observó que la comisión parlamentaria de 2004 no analizó el tema de que gran parte de esas tierras que correspondían a la zona mapuche fueron asignadas a las empresas forestales que hoy están instaladas en territorio del conflicto.

Principales fundos en conflicto actual ocupados por Forestal Mininco en Arauco.

Fundo	Hectáreas	Año venta CONAF – CRECEX	Precio venta	Precio venta actualizado a IPC 2015	Precio venta por hectárea actualizado a IPC 2015
Cura	808	1979	\$3.686.84 9	\$121.077.64 0	\$149.840
Choque	6.905	1979	\$22.951.1 91	\$736.042.39 6	\$106.740
Paillaco	2.919	1978	\$11.426.2 23	\$366.871.73 6	\$125.684
Tranguilboro	1.621	1981	\$25.348.3 94	\$534.710.38 1	\$329.864
Lanahue	2.846	1980	\$26.503.7 52	\$652.735.68 9	\$229.351
Licura	3.225	1981	\$55.620.3 95	\$1.173.281.5 34	\$363.808
Puchacay	499	1978	\$1.633.01 7	\$70.026.161	\$140.332
Pulebu	533	1978	\$2.173.90 7	\$94.971.042	\$178.182
Cayucupil	607	1978	\$2.003.03 2	\$85.892.946	\$141.504

Sostuvo que la Cordillera de Nahuelbuta, que en ese entonces constituía miles de hectáreas de bosque nativo, fue talada ilegalmente para ser sustituida por plantaciones artificiales. Arguyó que, aunque se suele decir que la tala de bosque nativo se realizó en Chile en el Siglo XIX, ello no fue así pues aconteció desde el año 70 en adelante, a pesar de las leyes de protección.

Adicionó que en la zona sur de la Provincia de Arauco, Tirúa, Cañete y Contulmo se traspasaron, a precios irrisorios, más de 20.000 hectáreas a Forestal Crecex. Eso constituiría, según expresó, la base y el meollo del conflicto actual en esa provincia. Al norte de Cañete ocupó el territorio Forestal Arauco, como grandes señores que trazan una frontera entre sus fuerzas de ocupación.

Se refirió al precio que pagaron las forestales en esos años, citando documentos de la Notaría de Cañete. Ejemplificó que por el Fundo Cura, Forestal Crecex pagó poco más de \$3,6 millones por 808 hectáreas, mientras que el precio de venta actualizado al IPC de 2015 sería alrededor de \$121 millones; siendo el precio de venta por hectárea actualizado al IPC de 2015 de \$149.840. Aseguró que eso es lo que cuesta ese fundo.

Detalló que el mecanismo de compra fue, en algunos casos, el 10% y, en otros, el 20% pagado al contado. Entonces, si una empresa forestal quería comprar a un particular, por ejemplo, Ebensperger, tenía que pagar, en ese tiempo, un millón de pesos por hectárea al contado; si quería comprar a Conaf, debía pagar \$14.900 o \$10.600 por hectárea, en moneda actual. Subrayó que para comprar al Estado debía pagarse al contado cien veces menos de lo que costaban esas tierras. Sostuvo que ese era el meollo del conflicto actual en la Provincia de Arauco.

INICIATIVAS Y PROYECTOS DE LEY EN TRAMITACIÓN.

FELIPE IRARRÁZAVAL PHILIPPI, FISCAL NACIONAL ECONÓMICO.

Sostuvo que la institucionalidad chilena es un modelo que está siendo observado a nivel mundial, no tanto por los contenidos de las sentencias de los casos, sino porque es difícil encontrar un modelo en donde exista un organismo persecutor completamente independiente de los tribunales.

Normalmente, los modelos están integrados por una razón de eficiencia. Sin embargo, Chile es un modelo que tiene esa diferencia, que sólo comparte con Sudáfrica, país en que no ha sido tan eficiente, porque la Corte Suprema ha revocado muchos fallos del Tribunal. En el caso de Chile, en cambio, eso no es así.

Puntualizó que desde 2013 en adelante el 100% de los requerimientos de la Fiscalía Nacional Económica han sido acogidos por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y por la Corte Suprema.

A nivel de Latinoamérica, según Global Competition Review (Londres), y otros como ISN, mundialmente conocidos, el sistema chileno está dentro de los tres más importantes de Latinoamérica, probablemente junto a México y Brasil.

Reconoció que Chile tiene una tradición de libre competencia antigua y la Fiscalía Nacional Económica es un organismo con 50 años. Es el primer país

en Latinoamérica que tuvo una norma en esa materia (1959), antes que cualquier Estado de Latinoamérica, incluso de México y Brasil.

Sobre la ley y reglamentos que impiden la competencia, la FNE ha realizado varias sugerencias, incluso hay un mecanismo de recomendación y algunas están en proceso, como el caso de la Bolsa de Comercio de Santiago y de Transbank.

Opinó que hay una regulación que no mejora la competencia, sino que la obstaculiza, pero que también es cierto que detrás de esa norma existen políticas públicas que no se fundamentan en la libre competencia, por lo que se hace necesario evaluar qué peso tienen esas razones, y la FNE no tiene competencia para eso.

Acotó que a las instituciones financieras se les podría fijar un mínimo de capital, lo que generaría una cierta barrera, pero que tiene una explicación importante para responder en caso de insolvencia. Entonces, deben evaluarse tales casos.

Las principales recomendaciones podrían surgir a propósito de los estudios de mercado, porque cuando se pone foco en un mercado que está oscuro, los privados están obligados a entregar la información y, tratada con confidencialidad, puede ayudar a concluir que algo podría ser de otra forma, incluyendo mayor cantidad de producción de bienes o servicios a menores precios, a fin de tener al consumidor más satisfecho.

Opinó que a la delación debe dársele un incentivo, pues de lo contrario no funciona. Argumentó que esta no es solo una experiencia chilena, sino de todos los países exitosos en esta materia, específicamente Estados Unidos, que lideró el tema, y posteriormente Europa.

Insistió en que debe entregársele un blindaje que sea efectivo al primer delator, pues de lo contrario carece de incentivo, lo que no quiere decir que lo deban eximir de indemnizar de perjuicios, pues ese blindaje no llega a tal extremo.

Aseguró que los aportes que hicieron los dos delatores fueron muy significativos por cuanto permitieron entender lo que estaba ocurriendo y con un nivel de nitidez que sería muy difícil de obtener, aunque la FNE hubiera seguido por varios años su investigación. Destacó que ello resulta evidente al recordar el nivel de ocultamiento con que operó este cartel. Tampoco se logra mucho con hacer grandes allanamientos, porque los documentos no están en esos servidores; terminan destruidos o no existen, no se pueden conectar con una persona o con una empresa en especial.

Opinó que la delación compensada tiene sentido cuando las partes están sorprendidas, pues cualquier persona que tenga algún grado de experiencia en litigar y en ganar un litigio sabe que existe una gran diferencia. Es como si la película la contara alguien de adentro. Si se revisan las estadísticas en Estados Unidos o en Europa, que son lugares que avanzaron mucho antes en esta materia, se observará que todos los casos van acompañados de delación compensada o de reconocimiento de culpabilidad. Son muy extraños los casos en que eso no es así, justamente, porque hay consciencia del nivel de ilicitud.

Detalló que el sistema chileno permite incluso delaciones compensadas después del allanamiento. Ejemplificó que el caso del papel tissue, a pesar de que en el allanamiento se encontraron antecedentes muy finos, lo que aportó el

segundo delator no estaba en lo allanado y permitió tener una visión de una pureza distinta a la que se tenía antes.

Respecto de la relación entre delación compensada y cárcel, aseveró que la delación blindada solo al primer delator en materia de sanciones penales, y no así al segundo. Entonces, acotó, el primer delator está efectivamente blindado y protegido, tanto de la multa del Tribunal de la Libre Competencia como de la eventual sanción penal, pero no así de la indemnización de perjuicio. Incluso, frente a la indemnización de perjuicio siempre van a tener que responder el primer y el segundo delator.

Mencionó que el proyecto de ley en tramitación contempla la posibilidad eventual de un procedimiento penal, con una sanción entre cinco años y un día a diez años. Afirmó que existen ciertas inquietudes institucionales sobre cómo operará, especialmente en relación con la delación compensada.

Indicó que el proyecto se hace cargo de ello, incluyéndolo dentro de una batería de sanciones en los casos de carteles, que es básicamente el acuerdo de precios y cantidad; también en licitaciones, donde se afecta al mundo público.

LUIS FELIPE CÉSPEDES CIFUENTES, MINISTRO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO.

Ha existido consenso respecto de la importancia de seguir fortaleciendo la institucionalidad de la libre competencia. Recordó que en la administración pasada hubo una comisión que estudió esos temas y que hizo una serie de propuestas. Asimismo, el informe de la OCDE, respecto del régimen de control de concentraciones en Chile en 2014, es muy claro sobre la necesidad de contar con un control obligatorio de fusiones en nuestro país, que ha sido una de las materias que se ha tratado en el proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados.

También la facultad de realizar estudios de mercado en lo relativo a la concentración y al funcionamiento del mercado en particular. Por ello se entrega a la FNE la posibilidad de que desarrolle estudios de mercado, que solicite información y no le sea denegada por las empresas, de forma tal que los estudios, la calidad y el análisis que pueda realizar la FNE sea de alto nivel y le pueda proponer al Ejecutivo modificaciones y cambios regulatorios que mejoren el funcionamiento de esos mercados.

Enfatizó que se necesita fortalecer las herramientas para combatir la colusión, el régimen de control de operaciones, proteger los derechos de los consumidores y agilizar los procesos de indemnización de perjuicios.

Observó que actualmente solo una vez que el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia falla y, si existe apelación se pronuncie la Corte Suprema, recién se abre una causa en el tribunal civil para la compensación de los consumidores. Es decir, pueden pasar largos años, hasta que termina el juicio inicial, para que el consumidor finalmente reciba alguna compensación. Con el proyecto de ley se busca acortar esos plazos, pues será el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia quien resolverá inmediatamente después de haber terminado el requerimiento inicial.

La facultad para estudiar la evolución competitiva de los mercados y las sanciones a quienes entorpezcan las investigaciones de la FNE también es muy

importante, porque muchas veces la FNE solicita información y no se le entrega. Sostuvo que es muy importante que exista obligación de entregar esa información.

En materia de lo que debe hacerse para atender la percepción ciudadana de una adecuada penalización en este tipo de conductas, observó que se ha generado una criminalización de la colusión. Recalcó que la Cámara de Diputados aprobó penas efectivas de cárcel, con una pena mínima o presidio de un año.

Asimismo, dado que estos casos son decididos por personas, es la conducta de esas personas la que se enfrenta al proponer el establecimiento de la pena de cárcel para quienes se coluden. No se trata solo del pago de una multa, sino de penas efectivas de cárcel, lo que como efecto disuasivo ha sido muy importante. Citó una serie de jurisdicciones, incluso con mayor tradición histórica en materia de defensa de la libre competencia, en las que la colusión es sancionada con pena de cárcel, como las de Canadá, Estados Unidos de América, Australia y México.

También se propone el aumento del monto máximo de las multas. Ejemplificó que en el caso del cartel de los pollos, de acuerdo con la información proporcionada por la Fiscalía Nacional Económica al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, el beneficio económico obtenido por quienes se coludieron estuvo en torno a los US\$ 1.500 millones, mientras que las penas máximas alcanzaron, en total, a US\$60 millones. Es decir, una fracción ínfima respecto de lo que fue el beneficio económico que se obtuvo.

Hubo entonces quienes postularon que la colusión era un buen negocio, en el sentido que las multas eran siempre muchísimo más bajas que el beneficio económico que se podía obtener. Por eso el proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados cambia esa situación radicalmente, porque las multas máximas que se podrán fijar son el doble del beneficio económico que obtuvieron quienes se coludieron o el 30% de las ventas del infractor en la línea de producto, si es que no se puede determinar el beneficio económico obtenido. Es decir, en el caso del cartel de los pollos hubieran sido multas máximas de US\$3.000 millones.

Respecto de un ajuste a la definición de colusión, en términos de incorporar la criminalización, consideró importante señalar que el tipo penal que se está estableciendo es muy claro. Se trata de de los carteles duros, de aquellos que fijan precios, que limitan la producción y que dividen, asignan o se reparten cuotas de mercado o afectan el resultado de licitaciones públicas o privadas, y que reciben una pena que va entre cinco años y un día a diez años, con privación de libertad efectiva de por lo menos un año. Por ello, aseveró, es importante dar una señal muy clara respecto de que las sanciones que se establecen para quienes cometen ese tipo de ilícitos no están quedando cortas.

Opinó que penas como la cárcel son fundamentales para fortalecer el mecanismo de la delación compensada. Subrayó que aunque ese mecanismo ha funcionado, es posible mejorarlo, potenciarlo, si se incluyen penas de cárcel en el menú disponible para la Fiscalía Nacional Económica. Así, el análisis que debe hacer cada participante es que en el mercado no solamente se puede terminar pagando una multa, sino también se puede ir a cárcel, lo que es una evaluación distinta de costo-beneficio para quien está tomando esa decisión. Quienes participan en la colusión realizan un análisis muy racional de su accionar, de forma tal de mantenerlo oculto y que la situación no sea descubierta.

Acotó que existen múltiples formas a través de las cuales se puede atentar en contra de la libre competencia. La colusión no es la única, porque materias de libre competencia son siempre muy complejas y específicas de cada mercado particular. Por ello, comentó, el proyecto de ley en trámite agrega dos herramientas. Una es el control obligatorio de fusiones, no solo de empresas que compiten entre sí, sino también de manera vertical. Es decir, no solo prohibir que dos competidores en el mercado se unan, sino también en determinados casos prohibir la integración de empresas que actúan verticalmente.

La otra dice relación con los estudios de mercado, con el fin de entenderlos, identificar concentraciones con riesgo anticompetitivo.

Enfatizó el hecho de que también se establezcan sanciones a quienes entorpezcan las investigaciones de la Fiscalía Nacional Económica, incluyendo los estudios de mercado. Es decir, quien oculte la información solicitada o proporcione información falsa, también podría ir a la cárcel.

De esos análisis se espera que, en el caso de que se establezcan condiciones que puedan afectar la libre competencia, se generen propuestas normativas o de cambios legales para mejorar los funcionamientos. Es algo que se hace en Estados Unidos, esto es, analizar los mercados e identificar riesgos anticompetitivos para proponer cambios normativos, incluso de ley.

Se manifestó como un firme creyente de la importancia de fortalecer las instituciones en esta materia, lo que pasa por tener una Fiscalía Nacional Económica que pueda hacer su tarea de manera independiente y autónoma, que es lo que ha quedado reflejado en el requerimiento de la Fiscalía en el caso de los supermercados. Ha sido la propia Fiscalía la que ha llegado al convencimiento de que existen antecedentes suficientes y claros para iniciar ese requerimiento y acusar a las cadenas de supermercado.

Afirmó que tenemos una institucionalidad que funciona y que lo hace de manera profesional e independiente.

Recordó que este tipo de proyectos siempre ha sido complejo. La ley del Consumidor estuvo siete años en discusión en el Parlamento antes de ser aprobada. La modificación de 2009 ingresó a principios de 2007. Se trata de tramitaciones cuyos debates en el Parlamento que no han sido cortos. Sin embargo, aseguró, se está avanzando.

Respecto del compilado de reglamentos, opinó que es fundamental dotar a la Fiscalía Nacional Económica de la capacidad de realizar propuestas normativas y cambios regulatorios legales. En el proyecto de ley en trámite se entrega a la Fiscalía Nacional Económica la facultad de advertir si determinados reglamentos o situaciones pueden generar barreras de entrada en ciertos mercados. Algunas materias serán iniciativa de ley, otras serán reglamentarias, pero deben ejecutarse pues existe un convencimiento de todos respecto de la importancia de avanzar en estos temas y el Ministerio de Economía trabaja arduamente en generar estas condiciones.



Indicó que el Ministerio está esperando un informe de la OCDE en materia de trámite y regulación, con el fin de generar un sistema expedito, pues muchas veces es una barrera de entrada natural, en tanto un pequeño empresario no tiene acceso a un *buffet* de abogados para todos los trámites. Entonces, si existe un sistema engorroso y costoso, se estará frenando la entrada de participantes en el mercado. Lo mismo en materia de mercados de alta concentración.

Enfatizó que constituía una señal que hasta 2013 las multas aumentarían en US\$14 millones, como límite máximo. En 2009, subieron a US\$21 millones y hoy debe avanzarse de manera absolutamente radical respecto de lo que se había hecho antes. Observó que aumentar las multas no fue una discusión fácil. Recordó que en una propuesta del Ejecutivo en 2003, las multas se aumentarían a 30 mil UTA, pero tras la votación se terminó en 20 mil UTA. Por eso el consenso que ha habido actualmente en esta materia es muy relevante.

HERNÁN CALDERÓN, PRESIDENTE DE CORPORACIÓN NACIONAL DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE CHILE (CONADECUS).

Ante la falta de competencia en un mercado constituido principalmente por oligopolios, propuso instaurar cuotas máximas de participación de mercado. Ejemplificó que en Estados Unidos existen las cuotas de mercado de 15% máximo de participación de una empresa. Hoy en Chile no tenemos límite y puede haber alguien que tenga el 100%, que intente ocultar que no existe competencia y deje competir a dos pequeños para una aparente competencia. Por lo tanto, aseveró, las cuotas de mercado deben estudiarse detenidamente pues es la única manera para terminar con la concentración en todos los mercados.

Si no se adoptan las medidas necesarias seguirá habiendo menos competencia. Este es un mercado anormal, que no tiene la característica de una economía de mercado.

Es también pertinente fortalecer la regulación de los conflictos de interés (*Interlocking*), pues es la relación entre los ejecutivos y directores la que provoca la colusión. Por ello, indicó, no basta con la prohibición de que los directores no puedan estar en los directorios de empresas competitivas, pues debe extenderse a las relaciones familiares y encuentros sociales, entre otros. Ello se encuentra regulado en Estados Unidos, donde no puede haber conversaciones en encuentros sociales, entre directivos y ejecutivos.

Asimismo, debe regular la constitución de asociaciones gremiales empresariales en mercados oligopólicos, con un bajo número de participantes. Argumentó que en el mercado de los supermercados existe una empresa con cerca de diez cadenas distintas, pero aparecen como muchas en una asociación gremial. Así, cuando los ejecutivos se reúnen en el directorio de la asociación gremial, lo lógico es que hablen del mercado, estableciendo relaciones que están a un paso de la colusión. Recordó que en el caso de la asociación de productores de aves, se comprobó que eran los organizadores y coordinadores de la colusión. Lo mismo puede estar sucediendo en otras industrias, como en la telefonía, donde las empresas no son más de 10.

Puntualizó luego que en el caso del Decreto Ley N° 211, es recomendable avanzar rápidamente para que ese proyecto de ley entre en vigencia, a pesar de que, desde su punto de vista, aún adolece de algunas debilidades, como que las

asociaciones de consumidores no puedan hacer consultas ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y sean legítimos activos. Se cuestionó que si la legislación de libre competencia busca proteger a los consumidores, por qué las asociaciones de consumidores quedan afuera, y se mantiene la exclusividad de los órganos públicos. Ejemplificó el caso de la fusión Lan-Tam, en que la Fiscalía hizo un acuerdo deficiente y la consulta que hizo Conadecus permitió que el Tribunal de la Libre Competencia incorporara 15 obligaciones diferentes a las que tenía la Fiscalía Nacional Económica.

Explicó que la consulta es un procedimiento no contencioso, que pide al tribunal que se pronuncie sobre una situación particular que puede afectar la libre competencia. No es una demanda.

Otro aspecto que consideró importante es que en este proyecto de ley se requiere incorporar otros mecanismos, como la delación compensada, que se está utilizando en el caso del papel tisú. Sin embargo, queda pendiente la compensación a los afectados. Por ello han solicitado a la Cámara de Diputados, a través de una indicación, que en casos de delación compensada, simultáneamente se entregue un plan de compensación para los afectados. Así, los consumidores no tendrán posteriormente que demandar a la empresa, que no pagó multa, que se eximió de la responsabilidad penal, y que dejó pendientes a los consumidores y otros afectados.

Manifestó que el Sernac sostiene que la mediación colectiva resuelve el problema. Conadecus no lo cree, pues la mediación colectiva no está contemplada dentro de nuestra legislación de protección al consumidor. Es un acuerdo entre privados, extrajudicial, que no determina la cosa juzgada. En ese sentido, el único que puede establecer que un caso sea cosa juzgada y se dé término a una litigación es un tribunal. Por lo tanto, ese procedimiento debe llevarse obligatoriamente al tribunal respectivo para que sea ratificado. Y una vez que ello ocurra, nadie más podría demandar por el mismo hecho.

Por el contrario, si el acuerdo se tramita como mediación colectiva, y no es ratificado por un tribunal, queda abierta la posibilidad de que cualquier consumidor o asociación de consumidores pueda demandar a la empresa, porque, por ejemplo, puede considerar que la compensación es insuficiente.

Opinó que, tal como está el proyecto de ley no se permitiría a las asociaciones de consumidores hacer consultas. Tampoco el Sernac podría intervenir, a pesar de que han pedido que esta entidad actúe en la libre competencia. En el proyecto solo tiene esa facultad la Fiscalía Nacional Económica y no terceros. Así, en un caso de fusión, las dos empresas incumbentes que se están fusionando son las únicas que podrían hacer consultas. Sostuvo que esa situación reduce la legitimación activa de las asociaciones de consumidores, que ha sido ratificada hace pocos días por la propia Corte Suprema.

Respecto del proyecto de fortalecimiento del Sernac, espera que la discusión siga adelante, pues existe un sinnúmero de indicaciones para las asociaciones de consumidores que favorecen, principalmente, a los consumidores. Sin embargo, opinó que el proyecto todavía adolece de una debilidad con respecto a estas asociaciones, pues no hay un equilibrio entre las atribuciones, los recursos y el robustecimiento que tendrá el Sernac, en comparación con las asociaciones de consumidores. Si se aprobara ese proyecto de ley, tendríamos una diferencia en recursos de 95 veces.; hoy esa relación es solo de 25.

Observó que la experiencia internacional muestra que el fortalecimiento de las asociaciones de consumidores y la sociedad civil organizada es fundamental para la protección de los consumidores. Fortalecer al Sernac le parece bien, pero no tiene ninguna relación, probablemente, con lo que sucederá a futuro con las asociaciones, que tenderían a desaparecer.

Subrayó que cuando se fortalece el organismo público, las asociaciones desaparecen porque aquel ocupa todo el espacio. No hay atribuciones que le entreguen exclusividad a las asociaciones por sobre las atribuciones del Sernac. Con el proyecto de ley, el Sernac tiene todo, pero quiere más todavía y las asociaciones quedan reducidas. No hay ninguna actividad que el Sernac no pueda hacer hoy, ya que puede ejecutar educación, fiscalización, aplicar sanciones, mediación, demandas colectivas. Hoy existe una relación de equilibrio, pues las asociaciones de consumidores tienen las mismas atribuciones que el Sernac, y lo único que les impide surgir es la falta de recursos, y el proyecto de ley no los aumenta, aunque sí los del Sernac. Hoy deben de estar por los 34 mil millones de pesos lo que necesita para poder implementar este proyecto, otros hablan de 40 mil millones, aunque Conadecus cree que sólo serían 34 mil millones de pesos. Mientras, las asociaciones tienen 370 millones de pesos y no ganan ni un peso con el nuevo proyecto; más aún, esos recursos serán para una función exclusiva que es la de defender a los consumidores en los juzgados de policía local en once mil demandas anuales.

STEFAN LARENAS, PRESIDENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE CHILE (ODECU).

Opinó que era absurdo que en la legislación, que data de ochenta años atrás, se hable de manipulación y adulteración de precios, y no de colusión. Esa situación deja de manos atadas a la Fiscalía.

Se preguntó qué ganaría el consumidor en un escenario en que se encarcelara a todos los coludidos. Tal vez la sociedad gane, porque evita la impunidad; sin embargo, mientras no se resuelvan los problemas indemnizatorios en la nueva ley, los consumidores seguirán siendo espectadores.

Opinó que las colusiones han evidenciado la vulnerabilidad en que se encuentra el consumidor en una economía que aparenta en el discurso público ser de libre mercado, mientras hay factores que contribuyen enormemente a la colusión y, sobre todo, no hay un mecanismo indemnizatorio.

Entonces, sostuvo que el presidio efectivo, puede ser una solución; pero un tema necesario de resaltar es que si no se resuelven los temas de mecanismos compensatorios para los consumidores en la nueva ley, seguirán generándose frustraciones. Además, la colusión quedará como una actividad que se castiga con grandes multas, pero que van sólo en beneficio del Estado.

Acotó que la delación compensada sigue siendo un instrumento único e importante, que no debe inhibir, tal como en los Estados Unidos, las acciones penales y punitivas. Lo que se busca es que los amigos se vuelvan enemigos.

Manifestó que su asociación de consumidores está muy satisfecha de las conversaciones y de que, por primera vez, el Sernac se haya preocupado de que la Organización de Consumidores sea invitada a participar.

Manifestó una diferencia con Conadecus, recordando que durante diez años trabajó en Consumers International, y no conoció ninguna evidencia de que el fortalecimiento del Estado vaya en desmedro de la sociedad civil. Hoy el Estado debe facilitar la capacidad de gestión sin poner trabas y así la capacidad de gestión de las asociaciones ocupará los espacios de protección al consumidor que existan. Insistió en que no hay evidencia de un desmedro de la sociedad civil por causa del fortalecimiento del Estado y de que el Estado asuma todas las obligaciones que tienen las organizaciones de consumidores.

ANDRÉS HERRERA, JEFE DE LA DIVISIÓN JURÍDICA DEL SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR.

Aseveró que el SERNAC hacía suyo el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo y que está siendo tramitado en el Congreso Nacional, particularmente en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, que tiene que ver con la modificación del Decreto Ley N° 211, especialmente en lo relativo a materias de colusión (Boletín 9950-03).

En dicho proyecto, que ingresó a tramitación el 19 de marzo de 2015 y actualmente se encuentra en segundo trámite constitucional en la Comisión de Constitución, se contemplan materias vinculadas con la colusión, incluyendo su criminalización. Es decir, puntualizó, tras la modificación de 2003, se repone la eliminación del tipo penal de la colusión. Remarcó que hoy, casi 13 años después, particularmente respecto de la colusión, hay un aumento del monto máximo de las multas y sanciones adicionales, como la prohibición de contratar a cualquier título con un órgano de la administración del Estado; un fortalecimiento de la delación compensada, que fue introducida por la Ley N° 20.361 en 2009, y la eliminación de la exigencia del "poder de mercado" para sancionar los ilícitos de colusión y los ajustes de tipo infraccional de la colusión a las hipótesis de los "carteles duros".

- Tipo penal de colusión. Reseñó que, en términos muy generales, el tipo penal que se contempla es especial, pues establece una pena de presidio efectivo. De acuerdo con el mensaje del Ejecutivo, se consagra una pena efectiva de presidio menor en su grado máximo y la inhabilitación absoluta para ejercer cargos públicos o directivos para directores, gerentes y otros.

Hizo presente que el tipo penal especialmente vinculado a la colusión se repone después de la eliminación ocurrida en virtud de la Ley N° 19.911, de 2003, pero solamente respecto de la colusión, a propósito del disvalor importante que presentan estas conductas anticompetitivas.

- Prohibición de contratar por parte de aquellos que realicen prácticas anticompetitivas, a cualquier título con la Administración del Estado, hasta un plazo de 5 años, contado desde que la sentencia definitiva se encuentre ejecutoriada.
- Monto máximo de multa ante práctica de colusión. Explicó que actualmente nuestra legislación estipula 30.000 unidades tributarias anuales. En este caso, el proyecto recoge las mejores experiencias comparadas, fundamentalmente de Estados Unidos y Europa y se contempla la posibilidad de que las multas puedan llegar al doble del beneficio económico reportado por la infracción o, si eso no es posible determinar, el 30% de las ventas del infractor correspondiente a la línea de productos o servicios asociados a la infracción, durante el período que haya sido extendido. Observó que si

no es posible determinar el beneficio o las ventas, el tribunal puede aplicar multas de hasta 30.000 unidades tributarias. Es decir, hay una modificación sustantiva respecto del monto máximo de las multas, que se recoge después de la aplicación práctica de la ley y de la experiencia comparada.

- Nuevos criterios para la determinación de las multas. Hay un ajuste al tipo de colusión, eliminándose la exigencia de que el acuerdo o la práctica concertada confieran poder de mercado a los competidores que participen en él para sancionar un ilícito de colusión. En ese sentido, opinó, se entiende que las colusiones duras, o sea, aquellas que suponen la determinación de un precio de venta, limitación de la producción o si se distribuye en zonas o en cuotas de mercado, por sí solas suponen una afectación a la libre competencia, por lo tanto no es necesario acreditar poder de mercado.
- Asimismo, se establece también la prohibición del *interlocking*, es decir, de participar simultáneamente una misma persona en cargos ejecutivos o de director en dos o más grandes empresas que sean competidoras entre sí.
- Protección de los derechos de los consumidores. El proyecto pretende que se apliquen las acciones colectivas en relación con la protección del interés colectivo difuso con sus legitimados activos y el procedimiento establecido en la Ley de Protección al Consumidor.

Para la determinación de las indemnizaciones que correspondan en materia de colusión, la iniciativa legal contemplaba la posibilidad de que esto se radicara en los tribunales civiles; en cambio ahora se está discutiendo la posibilidad de que el propio Tribunal de Defensa de la Libre Competencia conozca de estas acciones. Asimismo, los beneficios de la delación compensada no se extenderán a las indemnizaciones de perjuicio que se deben a los consumidores. En otras palabras, es posible que alguien que se delató pueda igualmente asumir las consecuencias de las indemnizaciones de perjuicios que se deriven, pudiendo eventualmente quedar exento de la sanción penal, pero no de la civil, que supone el pago de compensaciones.

NUEVA POLÍTICA FORESTAL.

CARLOS FURCHE GUAJARDO, MINISTRO DE AGRICULTURA.

Respecto del desarrollo del sector forestal, informó que hace poco menos de un mes en la Sala del Congreso Pleno se presentó la política de desarrollo forestal para el periodo 2015-2030. El valor de ese documento es que fue un trabajo de casi un año, en el que participaron todos los actores que tienen algo que decir respecto del sector forestal, como los dirigentes del mundo mapuche, académicos, funcionarios del Ministerio de Agricultura. Reconoció que fue difícil que los representantes de Corma y del mundo mapuche llegaran a acuerdo, pero finalmente se logró. Ahora, el asunto es llevar esa política a la práctica, lo que, reconoció, será más complejo que la primera parte de la discusión.

Consideró evidente que hay un debate legítimo respecto de lo que ha sido el eje vertebrador de la política pública en cuanto al desarrollo forestal de los últimos cuarenta años: el Decreto Ley N° 701, que tiene luces y sombras. Sin embargo, Chile necesita un desarrollo forestal; nuestro país tiene un potencial de utilización de sus recursos naturales que está vinculado a ese desarrollo. El problema radica en que el ciclo, que estuvo comandado por la necesidad de ampliar la masa boscosa, es menos relevante que hace 30 o 35 años. Entonces, al analizar el DL N° 701, obviamente se observa que es necesario introducirle modificaciones profundas para actualizarlo. Recordó que, básicamente, hubo una primera etapa cuyo foco de recursos se concentró en los grandes

consorcios, pero luego fue evolucionando hacia los productores medianos y, en alguna medida, también a los pequeños.

En ese sentido, advirtió una dificultad mayor para proponer una política de fomento forestal renovada, actualizada y acorde con los requerimientos actuales, porque la institucionalidad es claramente insuficiente. Conaf no solo es una corporación de derecho privado, sino que fue objeto de un fallo del Tribunal Constitucional hace 7 u 8 años que le impidió tomar nuevas atribuciones y responsabilidades. La situación concreta es que tenemos una Conaf con márgenes de maniobra extremadamente reducidos. Por eso, del Decreto Ley N° 701, actualizado en 2012, lo que ha quedado hoy es simplemente el pago de los subsidios que estaban comprometidos hasta 2012.

Entonces, aseveró, necesitamos una política de fomento forestal para renovar la masa boscosa, aprovechar de mejor modo nuestro bosque nativo, mejorar la institucionalidad para agregarle valor a los recursos forestales. Ha habido un enorme cambio tecnológico respecto de los usos de la madera, lo que está ocurriendo de manera completamente al margen de las políticas públicas, básicamente como iniciativa de las empresas privadas. Por ello parece bastante evidente que, desde el punto de vista de la política pública, algo habrá que decir al respecto.

Respecto de la comercialización, lo calificó como un tema obvio y del cual hay que preocuparse, en tanto la cadena de comercialización de los pequeños y medianos forestadores es una situación muy complicada, porque enfrentan a grandes conglomerados que poseen todas las condiciones para determinar precios y condiciones de compraventa. En ese sentido, el Ministerio ha tratado de impulsar medidas de asociativismo, tanto a nivel de los pequeños productores, como de la pyme maderera. Ejemplificó que en el camino a Constitución existen varias decenas de pequeñas empresas que procesan y venden madera; sin embargo, no tienen capacidad para secarla, que es la condición esencial para que esa madera pueda integrarse de un modo razonable al mercado de la construcción. Así, desde hace más de un año se abrió la posibilidad de que, por la vía de asociarse entre ellos y con recursos Corfo, puedan tener el equipamiento para el secado de la madera. Desgraciadamente, lamentó, por falta de acuerdo de los privados, hasta ahora no se ha podido avanzar en algo completamente obvio, cual es tener instalaciones apropiadas para el secado de la madera si se desea agregarle valor.

Advirtió que tenemos un nudo que evidencia un déficit de política pública, pues si no se cuenta con una Conaf razonablemente constituida, es muy difícil hacer política pública.

Observó que hemos tenido un período largo con el Decreto Ley N° 701, y a pesar de que hubo esfuerzos bastante importantes para refocalizar los recursos, esa etapa ya está agotada. Desde luego, hay que imaginar un nuevo dispositivo de política pública, pero existen dificultades para ponerlo en práctica. Sin perjuicio de ello, aseguró que el Ministerio de Agricultura se hará cargo de la propuesta de política forestal y se trabajará con la institucionalidad disponible, pues hay un conjunto de ideas muy valiosas, sobre todo en materia de asociativismo y comercialización.

Respecto de la eventual posibilidad de volver desde la producción forestal a la agrícola, indicó que es cierto que en todo el secano costero, desde la Región Metropolitana hasta la de los Lagos, hay problemas de erosión debido a la utilización de suelos sin aptitud agrícola para el desarrollo de la agricultura, especialmente de muy baja productividad. Sin perjuicio de que pueden haber predios y espacios geográficos en los

cuales sea posible realizar agricultura o ganadería, opinó que la situación debe mirarse con un poco más de precisión.

Sostuvo que el tema principal, sobre todo para los pequeños productores forestales que podrían verse incentivados a volver a la agricultura, es la dificultad de mantener un ingreso anual mientras madura la plantación forestal. Probablemente, ese es el incentivo perverso que hace que algunos estén pensando en volver a la agricultura, lo cual no necesariamente es lo mejor desde el punto de vista ambiental y económico.

Recordó que en el pasado hubo experiencias respecto de los encadenamientos productivos, no necesariamente con las grandes empresas, sino con las de carácter mediano, vía securitización forestal o mecanismos que, con apoyo de la Corfo, garantizaron un cierto flujo de ingresos por un período de quince o veinte años, tiempo que toma en madurar una plantación forestal. Manifestó que debe tenerse cuidado, porque los incentivos negativos pueden terminar propiciando regresar a la agricultura donde no es conveniente hacerlo.

Respecto de la convivencia con otras actividades, particularmente con la de energía, aseveró que existe una institucionalidad para ello, como son los servicios de evaluación ambiental de las regiones; sin embargo, sostuvo que el tema debe mirarse un poco más allá. Sin perjuicio de que la institucionalidad ambiental funcione y evalúe correctamente cada proyecto, el problema fundamental, y que provoca mayor rechazo en la gente, es que normalmente esos proyectos no dejan nada a nivel local, lo que calificó de un problema muy grave. En la medida en que la central térmica o la mini hidro deje recursos para las comunidades locales, probablemente la voluntad con que sean mirados esos proyectos será más favorable, y con una rigurosa aplicación de la legislación ambiental podría, eventualmente, haber una buena convivencia. Insistió en que esto dice relación con las dos dimensiones: cumplir rigurosamente con la legislación ambiental e incorporar a las comunidades locales al desarrollo, dado el sacrificio que hacen al aceptar en su patio trasero actividades que en otras circunstancias no son agradables de aceptar.

Refirió que la rentabilidad de los distintos subsectores del área agroalimentaria forestal es muy heterogénea regionalmente, por tipo de actividad productiva y por tipo de productor. Probablemente, el promedio no sirve demasiado, pero es bueno tener presente que actualmente, el sector agropecuario y forestal es el que tiene la menor tasa de desempleo, sin perjuicio de que en invierno sube un par de cifras. Asimismo, es de las actividades productivas en la que el beneficio tiene mayor interiorización local, porque la plantación requiere logística, transporte, el apoyo de la banca y de todo el sector productivo de una localidad, y en la Región del Biobío, sin duda es así. Hay otras actividades que son de carácter más extractivas, en las que probablemente eso es menos marcado.

Uno de los problemas del sector forestal es que tampoco ha tenido la capacidad de interiorizar de mayor modo los beneficios para las comunidades locales y el desarrollo. Entonces, muchas comunidades locales se quejan de dificultades como caminos dañados, contaminación, etcétera, materia que estuvo presente en el debate del consejo de política forestal. El mundo empresarial debe hacer un esfuerzo para generar externalidades positivas en las localidades en las que opera.

En relación con la masa boscosa, coincidió en que también el sector forestal debe agregar valor. Sin embargo, en el trabajo que hizo el consejo de política forestal se identificaron alrededor de 500.000 hectáreas que todavía tienen potencial forestal. Actualmente tenemos alrededor de 2,8 millones de plantaciones, básicamente de pino y de las dos variedades de eucaliptos, y hay potencial para 300.000 a 500.000 hectáreas adicionales en suelos de aptitud forestal que no están aprovechados. Es un recurso productivo que debe considerarse, lo que no quiere decir que eventualmente haya que propiciar su forestación con una especie predeterminada, pues ello debe quedar abierto.

AARÓN CAVIERES CANCINO, DIRECTOR EJECUTIVO DE LA CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL.

Destacó que se está pensando a fondo el fomento, bajo la consideración de que es necesario dar un salto importante y dejar atrás el modelo individual de asignación de incentivo.

En general, el sector forestal a nivel global, más allá de la estructura que tenga, presenta elevadas economías de escala, lo que lleva a que, cualquiera sea el país, se desarrollen grandes estructuras industriales.

En ese marco, opinó, contar con actores pequeños que trabajen individualmente en un mercado en que se observa mucha asimetría de información, no tiene sentido.

Explicó que la experiencia del mundo evidencia la existencia de dos modelos gruesos. El modelo norteamericano, usado también en Chile, se caracteriza por la asignación individual de incentivos. Sus resultados se conocen, pues, si bien se cuenta con mucha superficie de forestación, la integración de los pequeños propietarios al desarrollo forestal ha sido bastante relativa o disminuida, porque las plantaciones son de mala calidad y los precios que reciben son más bajos que los de otros productores por causa del desconocimiento de los mercados.

Por otra parte, el modelo alternativo, usado en el norte y centro de Europa, países forestales por definición, como son los casos de Suecia, Finlandia, Alemania, Austria y otros, han vivido un trabajo largo del Estado para tener incentivos, pero desarrollados de manera asociativa. De ese modo, si los propietarios desean acceder a esos incentivos, deben constituir empresas asociativas que cuenten con apoyo técnico para asegurar que las plantaciones sean competitivas y de alta productividad, y dispongan de un buen volumen y capacidad de manejar en conjunto la venta como grandes volúmenes, obteniendo por esa vía mejores precios en los mercados.

Enfatizó en que ese es un punto importante, que dice relación con la forma en que se entregan los recursos para que las forestaciones puedan establecerse, no puntualmente, sino de una manera más larga.

Opinó que era necesario avanzar por esa vía, puesto que el camino actual ha llegado a su fin, y es una problemática que se está discutiendo en el consejo de política forestal.

En otro ámbito del problema, se cuestiona si es coherente aumentar solo la masa forestal o focalizarse en una estrategia de valor agregado. En este caso, sostuvo que el problema debería separarse, pues no todos los propietarios podrán

convertirse en fabricantes de muebles. Más bien la mayor parte de los propietarios de tierra serán productores de bienes de la tierra, pues aquello es difícil de modificar.

Precisó que el aspecto relevante es cómo los productores, al entrar al sector forestal, se constituyen en actores con capacidad de negociación y de generar productos con gran crecimiento, con mayor calidad, tales como poda en el caso de pinos, para alcanzar mayores beneficios. Enfatizó en que ello constituía una faceta relevante.

En lo referente al mayor valor agregado, manifestó que Conaf está trabajando en fortalecer a las Pymes, puesto que se encuentran en una situación bastante difícil al carecer de insumos para su producción; es decir, hay poca madera disponible.

Ante ese escenario se ha estudiado la posibilidad de hacer un encadenamiento entre las asociaciones de pequeños propietarios productores de madera, con las Pymes, de modo que se establezca una relación beneficiosa para ambos. Insistió en que no es positivo que las Pymes le compren barato a los pequeños, en vez de contar, unos con un buen mercado y otros con buena cantidad de insumos y de buena calidad.

Adicionó que las Pymes tienen también problemas de orden tecnológico y de asociatividad. Aseguró que es por esa vía donde debe generarse la principal búsqueda, porque la mayor parte de ellas no entra al mercado del mueble, pero sí lo hace a otros mercados de productos de madera que mantienen buena demanda. Sin embargo, les falta escala y capacidad para competir adecuadamente.

Respecto de cómo enfrentar este período, señaló que si bien no se tiene instrumental ni se contará con él en el corto plazo, se está avanzando en armar un modelo asociativo que funcione.

Observó que aunque es fácil hablar de modelo asociativo, no lo es implementarlo, porque en una asociación de pequeños propietarios que se dedican a la actividad forestal y que cuentan con asesoría técnica, de todas formas surgen problemas.

Indicó que se pretende cerrar el período con un modelo armado y probado, para lo cual se está trabajando en dos o tres localidades con recursos frescos para lograr que funcione. Sostuvo que no basta con afirmar que el modelo individual de asignación de recursos se agotó, sino que inmediatamente hay que establecer un modelo de reemplazo.

Adicionó que las plantaciones son objeto de muchas observaciones ambientales, algunas con mayor solidez que otras. Sin embargo, es evidente que hay países que logran llevar adelante un trabajo productivo con plantaciones forestales, sin que eso signifique un conflicto diario. El caso de Nueva Zelanda es bastante ilustrativo, pues tiene un modelo que satisface todos los aspectos que preocupan a la sociedad neozelandesa; sin embargo, no parece que en Chile pueda implementarse. De hecho, como Consejo de Política Forestal se propuso abordar un tema que parece crítico, que es desarrollar en conjunto un modelo de gestión de plantaciones, en el cual, con la visión de todos, se acuerde un modelo que a todos deje tranquilos y que entregue salvaguarda a los temas más relevantes. Podría ser de avance escalonado o de una sola vez, pero, en definitiva, debemos tener un marco porque Chile es un país forestal y las plantaciones no tienen por qué desaparecer. Lo importante es corregir las debilidades de gestión que puedan existir.

En ese marco, se cuenta con dos grandes iniciativas que tienen que ver con forestación, no basadas necesariamente en un instrumento jurídico y de fomento. Estas son, por un lado, los fondos internacionales para actividades de forestación con fines ambientales, donde se ha gestionado lo suficiente para restaurar la Reserva Nacional China Muerta, disponiéndose de alrededor de \$450.000.000 para empezar el trabajo. Y por otra parte, se está trabajando con la Corfo para obtener un fondo orientado a la forestación, bajo un marco asociativo e incorporando las directrices del modelo de gestión de plantaciones que se definirá conjuntamente.

Remarcó que el Consejo de Política Forestal cuenta con todos los actores que han estado presentes en la discusión forestal. Es decir, con el mundo ambiental a través de las ONG, con el mundo académico en materia forestal y biológica, con el sector público a través de cuatro grandes actores, con el empresariado, con las pymes, con los pequeños propietarios, con los trabajadores y con el mundo indígena. Se ha sido exhaustivo para no excluir ninguna voz.

Respecto de la clasificación de los predios, manifestó desconocer el caso. Puede que se haya clasificado de forma errónea o indebida a algunos predios, pero es sabido que gran parte de los problemas de erosión que hay en las costas de nuestro país, desde la zona central hasta La Araucanía, se deben a que durante largo tiempo se usaron terrenos para la agricultura, sin ser suelo agrícola, por lo que tienen un pasivo de erosión muy grande.

Sostuvo que debe hacerse un estudio caso a caso, tanto de los problemas de erosión como de las dunas, porque parte de las plantaciones se establecieron mediante recuperación de dunas. Si se extrajera la cubierta forestal, debería establecerse una buena pradera que asegure que la duna no se reactivará y no se pierdan tierras, como sucedió en Chanco y en Arauco. Habrá casos en que efectivamente se pueda volver a la agricultura, mientras que en otros deberá evaluarse la mejor forma de manejar sustentablemente los terrenos forestales. Opinó que esa era la manera más apropiada de enfrentarlo, de tal modo de no dar pábulo a que hoy tengamos riqueza, pero que, debido a la erosión, mañana existan dificultades de producción en esa área.

Informó que la política forestal distingue entre dos tipos de plantaciones: las que tienen fines ambientales, que ponen el acento en especies nativas; y las plantaciones productivas, concentradas exclusivamente en pequeños propietarios.

Sobre esta materia hizo el alcance de que una parte importante del problema con los pequeños propietarios radica en que sus plantaciones tienen baja productividad y obtienen bajos precios, combinación que provoca que no haya incentivo para incorporarse en ese negocio.

El planteamiento que Conaf está impulsando consiste en transformarlas en plantaciones que aporten al bienestar de los pequeños propietarios, en lugar de optar por una política de tener más superficie. No interesa ampliar la superficie si eso no se traduce en bienestar y mejores ingresos para los pequeños propietarios. Por eso se difunde la modalidad asociativa, que es el mecanismo que permite lograr asistencia técnica para que las plantaciones sean de buena calidad. Actualmente, los pequeños propietarios tienen plantaciones que en general son ralas y tienen muchos problemas de plagas. Conaf está impulsando que vendan de manera asociativa para

asegurar precios, pues sin ese supuesto la actividad no tiene sentido; la institución no está disponible para impulsar más plantaciones en manos de pequeños propietarios.

Luego viene la situación del manejo, que será tratado por la comisión que abordará el modelo de gestión de plantaciones. Cualquier especie que se plante en un terreno, sea un roble o un eucaliptus, consume más agua que un bosque establecido. Asimismo, mientras más materia seca por hectárea/año genere esa plantación, mayor será su consumo de agua, porque es un proceso natural que requiere más agua. Ello ocurrirá con cualquiera de las especies que son más exigentes en agua, como el eucaliptus.

A través del modelo de gestión, ese conjunto de actores pretende definir la forma en que se hacen plantaciones en Chile, de tal modo de enfrentar esos temas y cambiar los modelos de gestión en aspectos como densidad, distancia a los cursos de agua y otros, recogiendo esas consideraciones.

Conaf está abordando esos dos temas con premura, en tanto la reformulación de las plantaciones no se puede desarrollar sin dar cuenta de esos grandes problemas: los pequeños propietarios no han sido beneficiarios de ese proceso de plantación y los temas ambientales que se pueden identificar sobre la base del mejor conocimiento del momento.

HUGO SALGADO CABRERA, ACADÉMICO DE LA UNIVERSIDAD DE TALCA.

Afirmó que hay una serie de medidas que se pueden adoptar, pero todas tienen que ver con limitar la participación de las grandes empresas en los mercados locales, de modo de permitir el desarrollo de un mercado local.

Que las tres grandes empresas se focalicen en productos distintos y no compitan entre ellas tiene que ver con que se especializaron en nichos de mercado internacional. Así, la competencia no está entre ellas, sino con las grandes empresas australianas, estadounidenses, suecas, etcétera. No se trata, opinó, de evitar peleas entre ellas, porque no es el mercado nacional el que abastecen.

A nivel de localización, no hay competencia, porque Arauco domina toda la costa de la Octava Región, mientras que la CMPC domina los sectores interiores. Así, se distribuyen espacialmente, lo que tiene que ver con que sería muy difícil tener dos plantas de celulosa, una en Arauco y otra de la CMPC, ubicadas en la cuenca del Itata, pues se instalan en lugares donde haya disponibilidad de terrenos, de agua y fácil acceso a los puertos.

Por eso, se desarrolla en torno a la Octava Región, en torno a la Séptima Región y ahora en torno a Valdivia. Son tácticas para mejorar la competitividad de la industria, pensando en el mercado internacional, pero que generan efectos en la competencia local.

Reiteró que las evaluaciones de impacto concluyen que no tuvo efectos sobre las plantaciones. En 1998 se modificó el Decreto Ley y se dio mayor énfasis a los pequeños productores. Sin embargo, existen variables que hacen difícil que los pequeños productores participen y reciban subsidios, como prepararse, presentar papeles y otra serie de elementos, por lo que de todas formas, las grandes empresas terminan capturándolo. Reconoció, sin embargo, que entonces hubo un cambio



importante, pues antes casi no tenían participación los pequeños, mientras que ahora llegan a casi el 50%.

Respecto de la integración horizontal y vertical, ciertamente, es un elemento que facilita la colusión. La integración vertical ha permitido que la industria forestal chilena compita en mercados internacionales y agregue valor a la economía. Pero, por otra parte, genera riesgos de competencia en los mercados locales. Así, como en una balanza, prohibir la integración vertical de la industria forestal reduciría la competitividad de la industria en mercados internacionales.

Opinó que, a nivel nacional, debería estudiarse posibilidades para que este poder de mercado no se transforme en prácticas anticompetitivas, porque una cosa es tener el poder para actuar de manera anticompetitiva y otra es actuar de manera anticompetitiva. En ninguna parte del mundo se prohíbe tener poder; lo que se le prohíbe es usarlo de manera anticompetitiva. Ahí es donde, opinó, debería enfocarse.

Aseveró que los grandes problemas de competencia del sector forestal están fuera del Decreto Ley N° 701. Ello no obsta, sin embargo, a que los subsidios del fomento forestal experimenten una reingeniería, pues no se justifica fomentar el desarrollo de la industria. Por el contrario, debería enfocarse en ciertas áreas que se desea proteger, e incluso en ciertas actividades a desarrollar, como en la dendroenergía, esto es, el uso de la madera para generar energía, biomasa, etcétera, que podría ser mucho más importante que la gran industria exportadora de celulosa y de madera serrada.

Es necesario un análisis más profundo para rediseñar este instrumento, que a la fecha no ha mostrado los efectos esperados desde el punto de vista del fomento de la actividad y se ha transformado en un traspaso de riquezas.

FERNANDO HALES Y HENRY AZURMENDI, REPRESENTANTES DE LA ASOCIACIÓN GREMIAL DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS INDUSTRIALES DE LA MADERA (PYMEMAD AG).

Hales detalló que existe un proyecto muy importante con las pymes que pretende realizar Corfo en conjunto con Conaf, en lugares que tiene la Corporación para reforestar. Sin embargo, su destino posterior es ofrecérselo a un fondo de inversión. Es la única fórmula que tienen para que el Estado entre en este tema. Consideró fundamental mantener la vigencia del Decreto Ley N° 701, pero mejorándolo para las pequeñas y medianas empresas, pues ha sido de un gran beneficio para Chile y una gran idea. Opinó que si el Decreto Ley N° 701 no está funcionando como corresponde, es porque no hay incentivo para la gente. En los lugares en que debería haber reforestación no la hay porque es muy caro, por lo que deberían incentivar aún más. Insistió en que ese decreto ha dado mucho empleo; pero, lamentablemente, hoy no se está reforestando y no está generando trabajo ni cosechas, porque las hacen las grandes empresas, con maquinarias que toman los troncos, los cortan, los pelan y los trozan: la misma máquina, una sola persona. Sin embargo, en los pequeños bosquecillos, que son cosechados por pequeños empresarios, hacen el trabajo con bueyes y participan muchas personas. El Decreto Ley N° 701 es bueno, pero hay que modificarlo para mejorarlo. Debe tener un sello para las pequeñas y medianas empresas, los industriales de la madera.



Cuando el mercado internacional está muy bueno, las dos empresas grandes venden mucho al exterior y dejan el mercado local de lado, lo que alegra a los productores menores que pueden subir un poco los precios y tener mayor venta. Pero si el mercado externo está malo, como lo que actualmente está pasando en China, esas compañías inundan el mercado nacional y prácticamente quiebran a los demás, porque bajan el precio de la madera y como los trozos los venden en dólares, con un dólar alrededor de \$700 es imposible competir.

Consideró que no es necesario fusionarse para competir. Eso sería exactamente lo mismo que está pasando con los bancos. Es rol del Estado detener ese proceso pues genera desempleo y no más competencia, sino colusión.

Azurmendi sugirió que la solución se consultara con los ingenieros forestales, que han utilizado el Decreto Ley N° 701 durante los últimos veinte años y saben dónde está bien, dónde ha fallado y cuáles son los principales errores. El Colegio de Ingenieros Forestales de Chile tiene una propuesta sobre el tema.

Relevó que el tercer producto de mayor importancia en el PIB es la exportación de celulosa y productos derivados de la madera; después del cobre el salmón y los derivados de la harina de pescado. Asimismo, alrededor del 80% de la propiedad de los bosques está concentrada en las 3 grandes empresas de celulosa que existen en el país. Respecto de los puertos de embarque, 2 de los grandes conglomerados, el grupo Angelini y el grupo Matte, tienen parte de la propiedad de los principales puertos de Chile. En las empresas que ofrecen materiales de construcción, donde se vende el retail, están concentradas 2 de las 3 grandes empresas. Por ejemplo, Arauco Trading S.A, una empresa que creó Forestal Arauco, hace un par de años, para abarcar la cadena de valor completa.

LUIS ASTORGA SCHNEIDER, DIRECTOR HONORARIO DE LA AGRUPACIÓN DE INGENIEROS FORESTALES DEL BOSQUE NATIVO.

La agrupación de Ingenieros Forestales tiene la convicción de que Chile necesita un nuevo modelo forestal, el que ha dividido en 7 áreas de mayor prioridad, que son las siguientes:

- Manejo sustentable de los ecosistemas forestales, de bosques y plantaciones. Los ecosistemas son las unidades básicas de la naturaleza en el caso del bosque o de la plantación, y son los que están siendo destruidos con el tiempo pues las actividades humanas los han estado afectando de forma importante.

Sostuvo que es fundamental desarrollar incentivos para ejecutar un manejo sustentable en bosques nativos y plantaciones. Acotó que las plantaciones han traído un impacto importante en el agua, en la biodiversidad y en el desarrollo local, por lo que se debe sustentabilizar el manejo de estos bosques y plantaciones, pues es la única forma en que el país puede tener un futuro en materia económica, ambiental y social, en amplias regiones del país.

Comentó que en el manejo sustentable de los ecosistemas forestales existe un sistema de certificación denominado Forest Stewardship Council (FSC) o Consejo de Administración Forestal, que considera las dimensiones económica, ambiental y social, y en el que varias importantes empresas chilenas se han certificado pues es un vehículo para entrar a los mercados internacionales.



Remarcó que en este momento la empresa que no tiene el sello FSC, prácticamente no puede entrar al mercado internacional. Recordó que inicialmente las empresas atacaron mucho al FSC, porque sostenían que era un planteamiento de los ambientalistas. Sin embargo, poco a poco el sistema se fue desarrollando y actualmente las compañías son todas certificadas, aunque reconoció tener bastantes dudas en algunos aspectos de la certificación. Precisó que los principios y criterios del manejo sustentable y del FSC, que son diez, son reglas que miden efectivamente si se cumple cabalmente un cambio cualitativo importante en las empresas forestales.

- Desarrollo local. Contrastó que se percibe un éxito macroeconómico bastante alto en el sector forestal; sin embargo, cuando se analiza la localidad se observa que no ha habido desarrollo local, considerando que el desarrollo no solo se manifiesta a nivel macroeconómico, sino que también a nivel local. Sostuvo que no se puede seguir utilizando los territorios para el enriquecimiento de unos pocos, mientras que el resto permanece pobre y rezagado.

Por ello, afirmó, es necesario a nivel local potenciar el aumento de la producción a través de las pequeñas y medianas actividades forestales y también de industrias forestales que han estado abandonadas por largo tiempo y que han sido avasalladas por las grandes empresas.

Esto incluye apoyo en la creación y fortalecimiento de sus organizaciones, porque las organizaciones de pequeños y medianos realmente están muy disminuidas.

Aseveró que no plantea el aumento de la producción de los grandes, sino de los pequeños y medianos, pues esa es la producción que ha desaparecido a lo largo de Chile, en todas las áreas forestales.

También es necesario mejorar la situación de los trabajadores forestales, que por las características de su trabajo son los más marginados del país; especialmente aquellos de las empresas subcontratistas. Se debe incrementar su capacidad de negociación para que aumenten sus salarios, la seguridad e higiene del trabajo, la resolución de conflictos y la contratación.

En materia de impulso del desarrollo rural de las áreas forestales, indicó que hay unos 100.000 o 200.000 pequeños propietarios en áreas de ladera que viven en un sistema productivo que no es sustentable, que fueron allí como resultado de la colonización espontánea y han cortado el bosque y erosionado terrenos que posteriormente las grandes empresas han comprado a precios muy bajos para seguir haciendo sus plantaciones.

Así, es necesario mejorar estas áreas forestales de pequeños propietarios agroforestales y ganaderos para darles sustentabilidad a los sistemas productivos. En especial, es requerido apoyar la recolección sustentable de productos forestales no madereros y contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional de la familia forestal.

Observó que esos habitantes rurales tienen una amplísima variedad de alimentos naturales que obtienen de sus predios, pero las plantaciones forestales han eliminado progresivamente los productos naturales que antiguamente tenían estos pequeños propietarios.

Subrayó también como indispensable hacer mejoras sustanciales en los programas de educación, salud, seguridad social, comunicación e infraestructura, a



través de convenios del Estado con las municipalidades. Debido a que son áreas tan lejanas, la salud, la educación y toda la infraestructura social son de muy baja calidad, lo que hace que mucha gente, especialmente la joven, emigre de esas regiones hacia las ciudades, donde van a formar áreas bastante marginales.

Propuso que todos estos programas específicos para los territorios forestales deberían ser financiados a través de un fondo, formado con impuesto a las extracciones de madera provenientes de bosques y plantaciones locales. Consideró relevante contar con un fondo de desarrollo local relacionado estrechamente con la producción local. Es decir, ejemplificó, si una empresa que tiene su sede en Santiago está explotando una comuna, sus plantaciones forestales no pagan ningún impuesto en esa comuna.

- Manejo de cuencas y producción de agua en calidad y cantidad. La vida humana se basa en la producción de agua; también es necesaria para la producción, incluso para generar energía eléctrica y para el riego en la agricultura. Pero esa actividad se debe iniciar con un ordenamiento territorial.

Opinó que estaba pendiente en el país un ordenamiento territorial de acuerdo con sus capacidades de uso: en ciertas áreas un uso forestal, en otras áreas un uso ganadero, y en otras un uso urbano. Esa decisión ha estado sujeta prácticamente al arbitrio del mercado, que es completamente irracional en ese sentido.

- Aporte de la matriz energética y uso eficiente de las biomásas. Remarcó que la leña es el producto más importante de producción de energía calórica en Chile, mucho más que todos los otros productos. Lamentablemente, se utiliza de una forma tan mal que genera dos problemas fundamentales: destrucción de lo que va quedando de los bosques nativos y una contaminación ambiental muy alta, que se observa claramente en todos los pueblos del sur.

Por eso, insistió, es importante continuar con el uso de la leña y de la biomasa, pero de una forma mucho más eficiente. Su agrupación propuso e implementó el sistema nacional de certificación de leña, hace prácticamente 10 años. Sin embargo, reconoció que es muy urgente avanzar para evitar la fuerte contaminación de la ciudad del sur.

- Proceso de pacificación en los territorios del pueblo mapuche. Sostuvo que el pueblo mapuche debería ser reconocido constitucionalmente; sin embargo, la instalación de las empresas forestales en esos territorios ha tenido una relevante responsabilidad en el conflicto.

Aseguró que no se puede hablar de un nuevo modelo forestal si ese problema no se enfrenta y resuelve, lo que representa un tremendo desafío.

- Administración y desarrollo del patrimonio forestal del Estado, incluyendo el aporte de áreas privadas de conservación.
- Análisis e implementación de medidas para mejorar la comercialización de los productos forestales. Si se plantea la necesidad de aumentar la producción con empresas medianas y pequeñas, es necesario que esa producción también tenga un mercado; pero si aquellos están copados por las grandes empresas, entonces no existirá posibilidad de desarrollo para las pequeñas. En este aspecto debe mejorarse la competencia y evitar situaciones monopólicas, fijando algunas cuotas tanto de materia prima como de consumidor final.

Esos son los temas que, como mínimo, plantea la agrupación dentro de un nuevo modelo forestal, aunque advirtió que este nuevo modelo tiene dos



condiciones. La primera es que el rol del Estado en estos temas sea relevante, dado que las intervenciones humanas en estos ecosistemas y en el sector forestal tienen un gran impacto en las funciones que cumple el bosque en la sociedad. Esas funciones no se regulan automáticamente y demoran largos periodos en su recuperación. La producción de maderas y de agua, la destrucción de los suelos, la biodiversidad, la belleza escénica, en fin, obligan al Estado, como un representante de la sociedad, a tener un rol mucho más activo de control y de fomento.

La Agrupación ha propiciado desde hace mucho tiempo la transformación de Conaf en un Servicio Forestal. Es inútil tener política forestal si no hay un servicio estatal que le dé continuidad.

Consideró una tremenda desilusión saber que no se ha dado la prioridad al Servicio Forestal. Sostuvo que la transformación de Conaf en Servicio Forestal no requiere de una cantidad importante de recursos.

La segunda condición es que en la formulación de un nuevo modelo forestal deben participar todos los actores. En efecto, el diseño y la implementación de un nuevo modelo no son posibles sin el involucramiento de todos los actores, especialmente a nivel regional y local. Y para ello es necesario que exista un fuerte respaldo institucional.

Ejemplificó que recientemente el Ministerio de Agricultura elaboró un documento de política forestal, pero la participación que plantea es muy limitada y prácticamente nula en regiones y localidades. Recordó que en algunas regiones existen "mesas para el diálogo local", que son ejemplos importantes de reproducir ya que en ellas se define la relación de la comunidad con las empresas.

Respecto de los institucionales, sostuvo que el Consejo de Política Forestal del Estado debe tener un rol mucho más activo. Recalcó que actualmente es Conaf, es decir, una corporación privada. Sin embargo, se requiere tener una unidad que defina la política, como una subsecretaría en el Ministerio de Agricultura, y un servicio forestal que sea una Conaf, pero pública.

Adicionalmente, se necesita un instituto de investigaciones con presupuesto y capacidad de trabajar a largo plazo. No una oficina de consultorías forestales. También es necesario apoyar y regular la educación y la investigación forestal, y considerar la institucionalización del sistema de certificación forestal dentro del sector privado, que permita un manejo forestal sustentable.

En cuanto a los instrumentos legales, es fundamental tener una nueva ley de fomento del bosque nativo y de las plantaciones, pues calificó al Decreto Ley N° 701 como completamente obsoleto.

En conclusión, afirmó que el sector forestal exige que se realicen cambios urgentes a este modelo concentrador que genera crecimiento, pero no desarrollo, y donde el Estado juegue un rol más activo. Consideró que la política forestal recientemente promovida por el Ministerio de Agricultura, es un paso inicial importante, pero insuficiente para un sector dinámico y sustentable.



V.- CONSIDERACIONES, CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES APROBADAS POR LA COMISIÓN.

Es preciso consignar que en la última sesión celebrada por esta Comisión Especial Investigadora, prorrogada legal y reglamentariamente, se procedió a discutir y votar las conclusiones y proposiciones presentadas por el diputado señor **Daniel Núñez**, que derivan del trabajo realizado en cumplimiento de su mandato.

Puestas en votación las referidas conclusiones y proposiciones, **fueron aprobadas por unanimidad**, con los votos a favor de la diputada señora **Loreto Carvajal** y los diputados señores **Fuad Chahín**, **Iván Fuentes**, **Carlos Abel Jarpa** y **Daniel Núñez**.

El texto de las conclusiones y proposiciones **aprobadas** por esta Comisión Especial Investigadora, es el siguiente:

La opinión pública ha sido profundamente impactada por los antecedentes entregados por la Fiscalía Nacional Económica (FNE), ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), que dan cuenta de la colusión entre las empresas SCA Chile S. A. y la compañía CMPC del grupo Matte, para controlar durante 10 años los precios y las cuotas de mercado de los productos de papel Tissue. Estos productos corresponden a aquellos bienes derivados de la pulpa de papel, siendo sus principales productos el papel higiénico, las toallas de papel, seguidos por las servilletas, los pañuelos desechables y los faciales. El daño a los consumidores aún no han sido cuantificados ni tampoco la forma de compensación.

La Fiscalía Nacional Económica presentó un requerimiento ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en contra de las empresas CMPC Tissue S.A. y SCA Chile S.A., fundado en una serie de antecedentes que configurarían ilícitos anticompetitivos, descritos en el artículo 3º, letra a) del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, 2005, del Ministerio de Economía, Fomento, y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211 (DL N° 211).

La FNE solicitó al Tribunal condenar a las empresas individualizadas, como autoras de conductas que infringen el artículo 3º letra a) del DL N° 211. En particular, requirió: i) la imposición de una multa a SCA Chile S.A por 20.000 Unidades Tributarias Anuales considerando la gravedad de la conducta y el beneficio económico obtenido por el acuerdo; ii) la exención de multa a la CMPC Tissue S.A. por su delación o auto-denuncia y iii) reducción de multa a la empresa SCA Chile S.A, como beneficios del programa de delación compensada.

Posteriormente, CMPC Tissue S.A y SCA Chile S.A. respondieron el mencionado requerimiento. La primera empresa señaló que aportó y seguirá aportando antecedentes respecto de la colusión, conforme al artículo 39 bis del DL N° 211 que establece el mecanismo de delación compensada y permite que se le exima del pago de una multa.

Por su parte, SCA Chile S.A., alegó que CMPC Tissue S.A. fue la organizadora de la colusión y ejerció coacción sobre SCA Chile S.A., por lo que no podría verse beneficiada de la exención de multa, conforme el DL N° 211. Por el contrario, SCA Chile S.A. habría efectuado la única auto-denuncia válida, y por ello le correspondería



dicha exención. En subsidio, es decir si el Tribunal estima que es responsable, pide se rebaje la multa al mínimo.

Este fenómeno también tiene una escala internacional. El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) del Perú detectó que, al igual que en Chile, la CMPC se coludió en esa nación, pero con la firma Kimberly Clark. Esto motivó que la empresa admitiera su responsabilidad y se acogiera al programa de clemencia. A su vez, organismos de Uruguay y Colombia investigan el tema en sus propios países donde la filial chilena de CMPC tiene empresas.

Por otra parte, han surgido severos cuestionamientos a los subsidios que el Estado, a través del Decreto Ley 701, ha proveído por varias décadas a las grandes empresas forestales, entre ellas las de propiedad del grupo Matte. Las críticas surgidas hacen necesario transparentar el origen de una política pública destinada a favorecer a grandes empresas y la relación entre los subsidios y la generación de una posición dominante.

Asimismo, son preocupantes las externalidades negativas provocadas en los territorios donde se ubican las plantaciones forestales, especialmente por la pobreza que han generado a las comunidades Mapuche.

El largo tiempo por el que operó la colusión de las empresas papeleras, al menos diez años según la Fiscalía Nacional Económica, debe motivar un profundo examen del actuar de los órganos del Estado y de las medidas que cabe adoptar para prevenir perjuicios económicos a la ciudadanía.

Por lo tanto, se propone a esta comisión las siguientes conclusiones y proposiciones:

1.- ASI SE GESTÓ LA COLUSIÓN DEL PAPEL TISSUE:

1.1.- EMERGENCIA DE CARTELES EN CHILE. NUEVOS DELITOS DE CUELLO Y CORBATA.

En los últimos años y con mayor frecuencia, los consumidores chilenos han sido víctimas de la colusión. Hechos emblemáticos y que han conmocionado a la opinión pública son los casos de las Farmacias y los Pollos.

Los carteles han operado sigilosamente para evitar ser descubiertos por las autoridades, provocando un enorme perjuicio al presupuesto de miles y millones de hogares de nuestro país.

Sus autores son grandes empresas que en algunos casos forman parte de importantes grupos económicos, los cuales poseen decisivas cuotas de mercado, poder que les ha permitido administrar a su antojo el negocio y, por la vía de repartirse el mercado y fijar precios, amasar suculentas ganancias.

La alta concentración e integración vertical y horizontal de las empresas han permitido en Chile el florecimiento de este tipo de carteles.



La colusión forma parte de los delitos económicos o también llamados delitos de "cuello y corbata" y que por su carácter altamente secreto e invisible pueden convertirse en una negativa tendencia para nuestro país. Se trata de los atentados más grave para la libre competencia.

La concertación de precios y mercados por parte de CMPC y de SCA Chile S. A. vuelve a encender la preocupación y las alarmas de millones de consumidores y de las diferentes autoridades. Esto se ve agravado porque desde el año 2003 desapareció de la legislación chilena la pena de cárcel para este tipo de delito.

Es el mismo Fiscal Nacional Económico, Felipe Irrazábal, quien hizo ante esta comisión una advertencia sobre la complejidad para desbaratar carteles.

"Aunque se modifique la ley y se vuelva más estricta, como lo hará el proyecto, desgraciadamente, la Fiscalía Nacional Económica siempre tendrá trabajo, con una ley más o menos estricta. Probablemente, siempre habrá carteles en desarrollo que no veremos. Quizá, si hubiera más sensibilidad al respecto, tendríamos una mayor cantidad de denuncias", enfatizó la máxima autoridad de la FNE.

1.2.- GRAVE ATENTADO AL PRESUPUESTO FAMILIAR.

Según consta en el requerimiento de la Fiscalía Nacional Económica (FNE), ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), esta comisión investigadora considera como sumamente grave que la riqueza obtenida por el cartel integrado por CMPC y SCA Chile S. A. se hizo perjudicando el presupuesto de cada una de las familias chilenas, sobre todo, en productos de primera necesidad. Significó un atentado por 10 años al bolsillo de los jefes y jefas de hogar en artículos que son diariamente irremplazables.

El producto más afectado por la colusión fue el papel higiénico, seguido por las toallas de papel y las servilletas.

El sobreprecio y perjuicios aún incalculables que obtuvieron las dos empresas, fue a costa de millones de consumidores que fueron víctimas de un mercado abusivo y desigual.

De acuerdo a la Fiscalía Nacional Económica, el segmento hogares representa para CMPC el 80% de las ventas totales, mientras que para SCA Chile S. A. alcanza el 70%. Ambas empresas controlan un 90% del mercado que opera mediante canal masivo, como los supermercados. Anualmente, según la FNE, este mercado tiene ventas de alrededor de 500 millones de dólares.

La misma fuente asegura que el papel higiénico es el producto con mayor peso en la ponderación del IPC en el ítem "cuidado personal".

Esta comisión observa con preocupación el impacto directo de la colusión en el IPC, ya que por una parte, incide en el costo de la vida, y por otro, en el valor de la Unidad de Fomento (UF), dato con el cual se calculan, por ejemplo, créditos hipotecarios y contratos de arriendo de propiedades.

A este respecto, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) afirmó que no cuenta con los elementos técnicos para recalcular el "IPC de la colusión". Y



aunque así fuera posible, sería imposible de rectificar, porque se pondría en peligro las certezas económicas.

Por otra parte, la colusión también afectó al canal institucional, lo que corresponde a un total del 10% del mercado total. Se trata fundamentalmente de largos rollos de papel higiénico que se usan en hogares de alta afluencia de público, como clínicas, hospitales y otro tipo de empresas.

El perjuicio provocado en el canal institucional, por tanto, también afectó al Estado de Chile, ya que sus múltiples instituciones y organismos adquirieron productos con colusión. Según un cálculo inicial del Ministerio de Hacienda, el Estado compró cerca de 41 millones dólares entre los años 2007 y 2015.

La comisión lamenta que no hayan acogido la invitación de asistir a esta instancia los presidentes de los directorios de CMPC y de SCA Chile S. A., Eliodoro Matte Larraín y Donald Lewis, respectivamente.

Si bien hay un requerimiento legal en curso, su participación habría sido clave para que la opinión pública conociera en detalle los pormenores de la colusión y cómo piensan compensar a los consumidores.

Nos parece altamente reprochable que dos grandes y prestigiosas empresas, una de origen chilena y otra sueca, hayan utilizado su poderío para abusar de la confianza y perjudicar a millones de familias chilenas.

1.3.- MODUS OPERANDI DEL CARTEL: OCULTAR Y BORRAR HUELLAS DE SU ACTIVIDAD.

El cartel operó como una banda delictual, ya que el modus operandi que detalló la FNE en su requerimiento da cuenta de diversas formas tendientes a ocultar y/o borrar las huellas del cartel.

Por ejemplo, se evitó el uso de medios digitales corporativos y prefirieron cuentas de correo electrónicas personales, con nombres falsos, junto al uso de comunicación impresa, tales como cartas tradicionales. Asimismo, usaron celulares prepago y ejecutivos de CMPC lanzaron computadores de la empresa al río Mapocho una vez que estalló el caso.

Para ocultar sus operaciones, implementaron una jerga. A los balances financieros que se mandaban en cartas de papel le llamaron "partes de matrimonio"; como se juntaban en la Compañía Alemana de Bomberos a monitorear el sistema lo denominaron "bomba".

"Al menos hubo tres reuniones posteriores en un cuartel de bomberos de Avenida Apoquindo, en que se suman otros ejecutivos, incluso los gerentes comerciales de la época de ambas empresas", afirma la FNE.

A juicio de Irrázaval, los casos Pollo y Farmacias influyeron en que este cartel redoblara sus medidas para mantenerse oculto.

"El ocultamiento del acuerdo, que es una cosa que llama la atención, pero no debiera llamarnos tanto la atención, porque normalmente los carteles,



cuando hay agencias que están activas, terminan siendo bastante ocultos, pero se evitaron traspasar información en formato digital, siempre se prefería el uso de documentos impresos o el uso de pendrive", relató el FNE.

Para controlar el proceso de colusión, tanto CMPC como SCA Chile S. A. desarrollaron una metodología para monitorear el mercado y ajustar el cumplimiento de los acuerdos.

"Hay una planilla que es un modelo, de hecho está replicada en el mismo requerimiento, cual es donde ellos iban haciendo seguimiento de cómo se iba dando cumplimiento a ese acuerdo, para esto utilizaban los datos que les entregaba Nielsen, con ciertos ajustes. Hay contactos telefónicos, correos electrónicos. Esos contactos telefónicos son con teléfonos de prepago, de manera que no tienen un número identificado de una persona y se hace imposible obtener la facultad de interceptación telefónica", explicó Irarrázaval.

1.4.- PERJUICIOS A LAS PYMES.

Si bien la colusión afectó fundamentalmente a los millones de hogares chilenos, también generó perjuicios en pequeñas empresas que se desempeñan en el canal institucional. Del total de la colusión, esta categoría corresponde a alrededor de un 10%.

Esta comisión investigadora conoció el testimonio de Gonzalo Meruane, gerente general de Dimer Integral Services Limitada, una pequeña empresa con ocho años de vida en el mercado y que se querelló contra CMPC por fijación maliciosa de precios.

A través de su testimonio, la comisión conoció la realidad del formato de negocios del canal institucional y que mueve anualmente cerca de 70 mil toneladas de papel higiénico. Sus principales clientes son instituciones públicas y empresas privadas.

De acuerdo a Meruane, desistieron de continuar siendo proveedores de la Papelera cuando se dieron cuenta que algunos clientes obtenían precios más bajos de parte de CMPC, pese a consumir menores volúmenes.

"Hasta hoy, somos los únicos distribuidores de papel que le dijimos que no a la Papelera, y nos golpearon bastante fuerte. Una vez que terminamos relaciones - como tenían información exhaustiva de nuestros clientes, sabían a quién atendíamos, quiénes eran los dueños de las empresas, cuál era el tipo de dispensador y de producto que utilizaban-, tuvimos una baja importante en nuestras ventas, porque llamaron a nuestros clientes ofreciéndoles entre un 30 por ciento y un 35 por ciento de descuento sobre el precio que les vendía Dimer, nuestra empresa. Obviamente, tuvimos una merma importante en aquellos clientes", afirmó Meruane con facturas en mano.

Según el gerente de Dimer, "hay que destapar el mercado institucional, porque muchas empresas como la nuestra siguen trabajando con la Papelera, pero no pueden hacer nada al respecto porque se quedan sin proveedor y 'se les acaba la vida'".



Para esta comisión, resulta preocupante el poderio que ejerce CMPC hacia las pymes, ya que parte de la riqueza que obtiene desde el canal institucional lo hace a costa de sacar del camino a empresas de menor tamaño y que, además, dependen de ella tanto por las materias primas como de la participación del mercado. Justamente este tipo de prácticas se alejan rotundamente de los principios que se enarbolan a favor de la libre competencia.

1.5.- EXCESO DE CELO ENTRE ORGANISMOS PÚBLICOS.

La investigación sobre la colusión del papel confort ha desatado una polémica entre los diversos organismos públicos que cumplen con la obligación de indagar delitos.

El debate se precipitó luego que la Corte de Apelaciones de San Miguel acogiera los argumentos de confidencialidad esgrimidos por la Fiscalía Nacional Económica y dictaminara no entregar todos los antecedentes del caso al organismo persecutor en lo penal.

Ante la negativa de acceder a información clave, el Ministerio Público comunicará el próximo 8 de julio al Juzgado de Garantía de Puente Alto el cierre de la investigación y la decisión de no perseverar en la causa.

Durante una sesión de esta comisión asistieron el Fiscal Regional Metropolitano Sur, Raúl Guzmán, junto al Fiscal Adjunto Jefe de la Fiscalía Local de Puente Alto, Cristian Galdames, quienes indagan el caso tras una querrella contra CMPC y SCA Chile S. A. de parte de los diputados Gabriel Silber y Daniel Farcas.

Según explicó el Fiscal Regional Metropolitano Sur los delitos que investiga y que son materia de su competencia son aquellos que contemplan los artículos 285 y 286, fundamentalmente las acciones o medios fraudulentos para alterar el precio natural del trabajo, de los géneros o mercaderías, acciones, rentas públicas o privadas que fueran objeto de contratación.

La autoridad agrega que los mencionados artículos buscan sancionar conductas fraudulentas sobre artículos de primera necesidad, como ocurre con los productos que se fabrican con papel *tissue*.

El origen puntual del actual impasse con la Fiscalía Nacional Económica se desencadenó tras solicitar todos los antecedentes sobre una diligencia efectuada en dependencias de la empresa SCA Chile S.A. Asimismo, pidieron entrega de copia de todas las declaraciones y antecedentes que fueron determinantes para concederles a ambas empresas los beneficios de la delación compensada.

La respuesta de la FNE se expresó mediante la entrega de una versión pública del expediente investigativo, documento que tiene tarjados aquellos antecedentes que son relevantes para investigar en lo penal. Lo mismo hizo el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

"¿Qué señala la Fiscalía Nacional Económica? Ante su negativa, lo que indica es que no se proporcionan los antecedentes requeridos toda vez que estos



fueron acompañados al Tribunal de la Libre Competencia de manera confidencial dada la naturaleza de la información que allí se contenía", aseguró Guzmán a esta comisión, aludiendo al aspecto confidencial que establece el Decreto Ley 211.

Según argumentó Guzmán, si bien el artículo 22, inciso 11, del DL 211 faculta la confidencialidad, "tiene ciertas limitaciones a las cuales no se atuvieron la Fiscalía ni el Tribunal de la Libre Competencia."

"Resulta importante, porque lo que se pretende es proteger, con ese secreto de confidencialidad, que no se conozcan aquellos antecedentes que pueden afectar el desenvolvimiento competitivo del titular. Cuando ya hablamos de que se afecta un desenvolvimiento competitivo, entendemos que se afecte el desenvolvimiento competitivo lícito. Es decir, no podemos mantener en reserva antecedentes que son base de conductas ilícitas administrativas o penales", explicó Guzmán.

Tras detallar las diferentes acciones ante la FNE, TDLC, el TC y la Corte de Apelaciones de San Miguel, el Fiscal Regional Metropolitano Sur concluyó que "los secretos absolutos no existen en nuestro ordenamiento porque hay leyes que establecen secretos pero también los mecanismos para obtener la información."

"Cuando un órgano del Estado le requiere antecedentes a otro para llevar adelante una función constitucional, como es la investigación de hechos ilícitos, lo lógico y razonable, sobre todo cuando esos antecedentes no son reproducibles, es que sean entregados. Incluso, es posible entregarlos con la misma prevención de reserva o confidencialidad que puedan tener esos antecedentes. Es decir, traspasar la obligación de reserva o confidencialidad a quien se le entreguen los antecedentes para que la mantenga. Pero ni siquiera eso se pudo obtener", recalcó Guzmán.

A juicio del mencionado Fiscal, la FNE ha convertido a la delación compensada "como un fin y no como un instrumento".

"Lo que pretende la Fiscalía Nacional Económica, más que resguardar el orden público económico o el libre mercado, es resguardar ese mecanismo de investigación que tiene la Fiscalía Nacional Económica, que no es único", enfatizó la autoridad persecutora.

El fiscal Guzmán afirma que la decisión del TDLC como de la FNE impide que el Ministerio Público investigue delitos que pueden estar en el entorno de los acuerdos colusivos, como alteración fraudulenta de precios, infracciones tributarias, falsificación de documentos, amenazas, extorsiones e inclusive un eventual homicidio.

"Pueden existir otras actividades en torno a esa conducta económica que pueden ser constitutivas de un delito penal que contemple sanciones más graves y que no vamos a poder investigar porque no podremos tomar conocimiento de aquello", resaltó el Fiscal.

La máxima autoridad de la Fiscalía Metropolitana Sur, además, precisó que el Ministerio Público, a diferencia de la Fiscalía Nacional Económica, es un órgano que tiene rango constitucional para investigar delitos.

"El Ministerio Público está encargado constitucionalmente de investigar esos delitos y debe contar con la facultad y las atribuciones para recabar los



antecedentes para el establecimiento de los mismos o bien descartar la existencia de esos hechos ilícitos, y las funciones de los órganos constitucionales tiene una mayor entidad que las funciones de órganos subordinados constitucionalmente", destacó Guzmán.

A la luz de los antecedentes a la vista, para esta comisión es lamentable el exceso de celo que existe entre instituciones públicas, ya que se debilita la acción efectiva del Estado en la persecución integral de la colusión y de eventuales otros delitos que la rodean.

Por lo tanto, se hace necesario fijar normas y procedimientos claros que permitan asegurar la cooperación e intercambio de información clave entre los diferentes organismos mandatados para detectar delitos económicos y/o penales.

1.6.- COLUSIÓN INTERNACIONAL.

CMPC reconoció similar delito en Perú, tras la investigación del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) del país vecino.

La empresa del grupo Matte opera en Perú bajo el nombre de Protisa y, a diferencia de lo ocurrido en Chile, se cartelizó con la firma Kimberly Clark.

Al reconocer su responsabilidad en los delitos, Protisa se acogió al beneficio de la Clemencia, el símil de la delación compensada en Chile. La investigación tiene previsto levantar cargos contra las empresas hacia fines de este año.

Por otra parte, en Colombia, la filial Drypers de CMPC también es requerida por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio. En este país, sin embargo, dicho organismo público resolvió recientemente no presentar cargos contra la firma chilena.

Para esta comisión es inquietante que uno de los principales conglomerados económicos de Chile, el Grupo Matte, haya exportado un modelo de colusión a otros países de Latinoamérica durante al menos 10 años.

Lo adicionalmente grave es el supuesto desconocimiento de esta dimensión internacional por parte del directorio de CMPC, según declaró a la prensa el ex presidente de esa máxima instancia, Eliodoro Matte Larraín.

1.7.- AUSENCIA DE ORGANISMO MUNDIAL QUE PERSIGA LA COLUSIÓN.

A raíz de los oficios que se enviaron a los organismos de defensa de la libre competencia de Perú, Uruguay y Colombia, esta comisión constató la ausencia de un organismo mundial competente que defienda y vele activamente por la libre competencia.

Si bien dichos documentos fueron contestados con mayor o menor grado de información, se aprecia bajo nivel de colaboración entre las instituciones de estos países, lo que resulta una paradoja en un mundo cada vez más globalizado.



La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a la que Chile pertenece, puede convertirse en una instancia a fortalecer para reducir las brechas en el tema.

PROPUESTAS CAPÍTULO 1:

A diferencia de lo sucedido con otras comisiones investigadoras, el análisis de la colusión del Papel Confort se produjo mientras se tramitaba en paralelo proyecto de ley que modifica el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 211, de 1973, el cual establece normas para la defensa de la libre competencia, boletín N° 9950-03.

Dicho mensaje presidencial fue aprobado recientemente por el Senado y ahora será votado próximamente por la sala de la Cámara de Diputados. En él se encuentran presentes una serie de propuestas que, a juicio de esta comisión, permiten subsanar las principales debilidades que actualmente nos rigen en esta materia.

El más relevante es la reposición de la cárcel efectiva por este tipo de delito y el aumento de las multas contra quienes atenten contra la libre competencia.

También se valora dotar a la FNE de la competencia legal de realizar estudios de mercado obligatorios para, de esa manera, conocer en detalle áreas de negocios que puedan tener altos niveles de concentración que lo convierten en un riesgo para libre competencia.

Se destaca, asimismo, las medidas que regulan el interlocking, porque no corresponde que un directivo de una empresa participe en un cargo similar de otra compañía competidora.

Otra atribución interesante del proyecto de ley mencionado es establecer un régimen de control de operaciones de fusión no solo verticales, sino que también horizontales.

Un aspecto que creemos debe mejorar el proyecto es en la ampliación de la facultad de iniciar el procedimiento penal en el delito de colusión. La iniciativa actualmente otorga el carácter exclusivo a la Fiscalía Nacional Económica y luego de una sentencia del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia que acredite la existencia de un cartel.

Consideramos necesario modificar el Proyecto de Ley N° 211, que fija normas para la defensa de la Libre Competencia, boletín N° 9.950-03, para que también pueda ejercerlo el Ministerio Público.

De esta manera, la ampliación de la titularidad de la acción penal asegura que no dependa de la voluntad unipersonal de la FNE y recaiga también la acción penal en el único organismo constitucionalmente encargado de investigar la comisión de hechos que revisten el carácter de delito.

Esta comisión también considera necesario revisar la Ley de Sociedades Anónimas para mejorar los mecanismos de control de los directorios de las empresas a fin de evitar prácticas colusorias.



Un aspecto relevante para limitar la concentración debe ser mediante la asignación de cuotas máximas de participación de mercado.

Solicitar al Ministerio de Hacienda un cálculo actualizado de los perjuicios que habría causado al Estado de Chile la colusión a raíz de las compras que se hizo a las empresas que formaron el cartel. Solicitamos que se nos haga llegar esa información vía oficio para establecer el respectivo mecanismo de compensación y analizar eventuales acciones legales.

2.- DECRETO LEY 701 FAVORECIÓ SURGIMIENTO Y CONCENTRACIÓN DE INDUSTRIA FORESTAL.

A 42 años de la puesta en marcha del Decreto Ley 701 destinado a la ampliación de la masa forestal por parte de la Corporación de Fomento Forestal (Conaf) esta comisión considera que este subsidio estatal se encuentra obsoleto y generó una serie de externalidades negativas.

Este subsidio entregó bonificaciones a propietarios forestales a partir de 1976 y estuvo vigente hasta 1997. Luego fue prorrogado por las leyes 19.561 y 20.488 hasta 2014 y 2012, respectivamente.

Desde su vigencia, el Estado ha desembolsado unos US\$ 875 millones. Según Conaf, entre 1974-1979 las bonificaciones estuvieron concentradas en los grandes propietarios en un 58% y en los medianos en un 37%. Los pequeños solo captaron un 5%.

En términos de superficie, los grandes propietarios forestaron en total 610.510 ha (66%), los medianos 284.142 ha (31%) y los pequeños 32.335 ha (3%).

Durante su primera etapa, contribuyó a la creación de las hoy dos grandes empresas que concentran la industria forestal y que mantienen una fuerte integración vertical y horizontal del mercado: CMPC y Arauco.

Los grupos económicos Matte y Angelini ingresaron a sus negocios cerca de 600 millones de dólares que el Estado les traspasó a sus empresas madereras durante 40 años para financiar plantaciones de bosques de pino y eucaliptos.

Esta alta concentración económica les confirió poder de mercado, asignar cuotas y fijar precios. Manejar estos factores se tradujo en altos beneficios económicos para ambas empresas, pero con el nefasto efecto contra la competitividad del mercado. Por ejemplo, pequeños productores de madera y aserraderos no pueden competir con los precios de los grandes monopolios, tal como lo expuso Pymemad ante esta comisión investigadora.

Este modelo forestal concentrador no solo ha provocado colusión en el papel *tissue* con el mencionado subsidio estatal, sino que también graves perjuicios ambientales y sociales en diversos territorios, especialmente de comunidades mapuche, aseguró la Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo y Pymemad.



Según los antecedentes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 2002, un 50% de las comunas de la región del Biobío, donde se concentran amplias hectáreas de monocultivos de pino y eucaliptus, registraron bajos niveles en educación, salud e ingresos.

Por su parte, la Casen del año 2011 evidenció que la pobreza en la Región del Biobío era del 22,4 %, especialmente en Curanilahue, Cañete y Contulmo.

En la Región de La Araucanía, otra zona donde se concentran los monocultivos, diferentes organismos nacionales e internacionales aseguran baja calidad de vida y desarrollo humano.

Representantes de las comunidades mapuche María Colipi viuda de Maril y Lov Choque de la comuna de Tirúa, región de La Araucanía, denunciaron ante esta comisión que la instalación de empresas forestales en sus territorios ancestrales ha significado despojo de sus tierras, destrucción del bosque nativo y falta de agua, lo que se ha traducido en generación de pobreza.

Dichas organizaciones acusan que entre los años 1977 y 1981 se produjo un traspaso ilegítimo e ilegal del Estado al grupo Matte de cerca de 20 mil hectáreas que les pertenecían. Esto se hizo tras la quiebra del Grupo Vial con su empresa Crexex. En 1986, los bancos acreedores y Corfo entregaron el control a los Matte.

Agregan que toda esta operación de traspaso de tierras a los grupos económicos mediante el cambio de la aptitud agrícola a forestal se produjo bajo la dirección del entonces director de Conaf, Julio Ponce Lerou, ex yerno del dictador Augusto Pinochet.

Según ellos, esto formó parte de la contra-reforma agraria impulsada por la dictadura. Dicen que dicha operación fue autorizada por el brigadier General Fernando Hormazábal "con prescindencia de los procedimientos de subasta y licitación pública".

"Omar Rebolledo, que se desempeñaba hasta hace un par de años como asesor de Mininco para la zona en conflicto y que trabajó en el Ministerio de Agricultura, en esa época relató: "me pusieron en un programa que llamaban de regularización de la propiedad agrícola, teníamos que andar con un montón de agrónomos y otros topógrafos viendo los predios de aptitud forestal. Incluso, en algunos casos les cambiaba la aptitud para pasarlos como forestales y tirárselos a la Conaf, que fue el pasadizo para entregárselos a dos grupos económicos", afirmaron a esta comisión.

A juicio de las comunidades, este mecanismo constituiría el delito de falsificación de documento público. Además, aseguran que el traspaso de tierras a las empresas se produjo a "precios irrisorios".

"Los documentos son de la Notaría de Cañete. Por ejemplo, por el Fundo Cura, Forestal Crexex pagó poco más de 3 millones 600 mil pesos por 808 hectáreas. El precio de venta actualizado al IPC de 2015 sería alrededor de 121 millones de pesos; el precio de venta por hectárea actualizado al IPC de 2015 es de 149.840 pesos. Eso es lo que cuesta ese fundo, y vamos ver en cuánto lo va a comprar la Conadi a las forestales cuando quieran resolver este conflicto", declararon a esta comisión.

Todos estos antecedentes contribuyen a lo que hoy se conoce como el "conflicto mapuche".

PROPOSICIONES Y SUGERENCIAS:

- Solicitar al Ministerio de Agricultura se sirva acelerar el envío del proyecto de ley sobre el Servicio Nacional Forestal, organismo que reemplaza a la Conaf, requisito fundamental para el diseño de una nueva política forestal.

Esta comisión sugiere considerar en el diseño de los nuevos lineamientos forestales las recomendaciones hechas por la Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo:

a) Fortalecer el rol regulador y fiscalizador del Estado en la actividad forestal, en relación con los aspectos económicos, sociales, culturales, y ambientales de la misma. Para lo cual también debe reformularse el sentido y orientación del sistema de bonificaciones que ha operado hasta la fecha, en virtud del decreto ley N° 701 y de la ley N° 20.283, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal.

b) Generar un genuino desarrollo local mediante el apoyo a las pymes, mejorar la situación de los trabajadores e impulsar a pequeños propietarios agro-forestales.

c) Mejorar e incorporar valor agregado a la comercialización de los productos forestales para promover una verdadera competencia.

Asimismo, esta comisión solicita al Ministerio de Agricultura, tal como se comprometió, a analizar las denuncias hechas por las comunidades Mapuche de Tirúa sobre el eventual traspaso ilegal de tierras desde la Conaf a los grupos económicos. Esto ameritaría la eventual creación de una comisión investigadora sobre el rol de Conaf en la privatización de territorios mapuche.

También es urgente que todas las autoridades pongan atención a las denuncias de abusos policiales realizadas ante esta comisión por parte de las comunidades Mapuche de Tirúa.

- Solicitar al Servicio de Impuestos Internos (SII) informar sobre cómo opera el mecanismo de exención para el pago de impuesto territorial en la actividad forestal. Es necesario saber la forma cómo se cobra, la existencia del monto de deudas, especialmente de parte de grandes empresas que no estén pagando este impuesto.

Para esta comisión resulta preocupante la afirmación del Ministerio de Agricultura de que aún existen 500 mil hectáreas aptas para plantaciones forestales. Creemos que la nueva política forestal debe transitar del modelo tradicional extensivo a uno intensivo.

3.- INDEMNIZACIÓN LENTA Y POCO EFECTIVA.

La colusión del papel confort que actualmente investigamos, junto a los anteriores casos de las Farmacias y Pollos, dan cuenta del alto grado de vulnerabilidad en que se encuentran los consumidores por parte de empresas sumamente concentradas y con alto poder de mercado.



A este preponderante factor, que -como ya se ha dicho- cuesta detectar por el alto grado de secretismo con que operan sus autores, se suma la lentitud de los procesos judiciales para indemnizar a los clientes, cuando se logra acreditar el perjuicio. Los fallos civiles, cuando han sido favorables, han demorado cerca de 6 años.

Este proceso es lento, porque una vez que la Corte Suprema deja a firme una sentencia del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, recién ahí se puede demandar en sede civil. Es decir, entre lo que demora una sentencia definitiva emanada desde el TDLC y un fallo compensatorio en sede civil, pueden pasar perfectamente 10 años, lo que significa un perjuicio mayor para los consumidores.

También queda de manifiesto la debilidad de la herramienta legal con que cuenta el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), destinada a obtener una reparación para los clientes afectados con el fenómeno en discusión, entendiendo que, además del ejercicio de las acciones colectivas, actualmente dicho organismo puede asimismo convocar a un proceso voluntario de mediación colectiva, lo que sin embargo no asegura la participación ni menos la aceptación de parte de las empresas de una fórmula final de reparación a los clientes perjudicados. De tal forma, se recomienda elaborar un procedimiento más expedito para la impetración y desarrollo de las demandas colectivas, tendientes a obtener la referida indemnización de los perjuicios ocasionados a los consumidores.

Y si hubiera un acuerdo satisfactorio de las partes, es un acuerdo que no tiene validez judicial, a menos que sea ratificado por un tribunal donde exista una demanda colectiva.

Desde esta perspectiva, esta comisión mira con preocupación la mediación que lleva adelante el Sernac entre CMPC, Odecus y Conadecus, ya que su éxito no está garantizado.

Nada asegura que CMPC acepte un determinado monto de compensación para los consumidores. Si bien ha manifestado públicamente su voluntad de participar en el proceso, puede que en el último momento deseche la instancia, porque el monto a indemnizar escape de los cálculos que desee pagar.

Esta inquietud, además, se ve reforzada por la masiva inasistencia de los testigos del Grupo Matte a las citaciones del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

Esta comisión considera valorable que Conadecus haya ejercido su derecho a entablar una demanda colectiva en contra de CMPC y SCA Chile S. A. A juicio de esta agrupación, si las empresas se autodelataron y reconocieron sus delitos, no es necesario esperar fallos para compensar a los consumidores.

Una preocupación adicional y que esta comisión no alcanzó analizar con la profundidad deseada son los contratos de exclusividad de las empresas coludidas con los supermercados. Esto porque los actores protagónicos del cartel tienen altas cuotas de participación en este canal de comercialización, lo que refuerza una posición dominante a la hora de elaborar las llamadas "sugerencias o listas de precios".



Millones de consumidores debieron pagar un sobreprecio en productos tissue o, incluso, no pudieron comprar esos artículos, porque la alternativa era hacia un segmento de mayor precio.

RECOMENDACIONES:

- Solicitar al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo agilizar la tramitación en el Senado del proyecto que modifica la Ley 19.496 sobre la protección de los derechos de los consumidores, boletín N° 9369-03. Consideramos que en ella se subsanan una serie de problemas que hoy enfrentan los consumidores y porque se dota de mayores herramientas al Sernac.

En esta línea y con relación a la indemnización de perjuicios, esta comisión apoya la propuesta del mencionado proyecto de que sea el mismo Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) el que falle la compensación. Eso significará acelerar el proceso y evitar un nuevo proceso judicial en sede civil.

Incluso, para acelerar aún más el procedimiento de compensación, la nueva ley debiera contemplar que las empresas que reconocen la colusión deben entregar un plan de compensación razonable y proporcional al daño causado.

Aunque tienen un carácter voluntario, esta comisión acoge los criterios de compensación que propone Sernac, Odecu y Conadecus bajo las actuales condiciones que se dan en la mediación colectiva con Sernac.

Esta debe contemplar como universo de afectados a los 17 millones de chilenos, incluidos los residentes, y que la indemnización debe ser solo en dinero. El mecanismo de entrega debe ser fluido, con plazos prudentes para que todos puedan cobrar, y sin obstáculos geográficos o de otro tipo. Una posibilidad es que sea a través de BancoEstado, servicio que debe ser con cargo a las empresas coludidas.

Si la mediación colectiva liderada por Sernac entre CMPC, Odecu y Conadecus es fructífera esta deberá ser ratificada en el tribunal donde Conadecus presentó una demanda colectiva.

- Solicitar al Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) remitir periódicamente a la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados informes pormenorizados sobre los grados de avances y obstáculos que presenta el proceso de mediación colectiva.

Las agrupaciones de consumidores junto con pequeñas y medianas empresas deben contar con la posibilidad de realizar procedimientos no contenciosos o consultas ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) ante casos diversos, como fusiones o licitaciones de empresas. Esta facultad permitiría complementar la labor que realiza la Fiscalía nacional Económica (FNE).

Una tarea a investigar es la legalidad de los llamados contratos de exclusividad que establecen las grandes empresas con los supermercados, ya que el alto poder de mercado les permite fijar precios a su antojo.



Esta comisión espera que la reposición de cárcel efectiva para el delito de colusión, el aumento de las multas y pago de indemnizaciones inhiba la proliferación de carteles que perjudique a los consumidores chilenos. La nueva legislación chilena debe poner fin a estos delitos de cuello y corbata.

Finalmente, la Comisión Especial Investigadora acordó que forman parte de las conclusiones y proposiciones aprobadas las consideraciones que les sirvieron de fundamento.

VI.- ENVÍO DE COPIA DEL INFORME DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA.

La Comisión Investigadora acordó proponer a la H. Sala que se envíe copia de este informe a las siguientes instituciones, con la finalidad que, de conformidad a su mérito, acojan las peticiones aprobadas en su seno y, en consecuencia, adopten las medidas conducentes a superar las dificultades detectadas en la investigación de esta comisión parlamentaria:

1) A S.E. El Presidente de la República, en virtud del artículo 58 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

2) Al señor Ministro de Hacienda.

3) Al señor Ministro de Agricultura.

4) Al señor Ministro de Economía, Fomento y Turismo.

5) Al señor Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos.

6) Al señor Director Nacional del Servicio Nacional del Consumidor.

VII. DIPUTADO INFORMANTE.

La Comisión Investigadora designó, por unanimidad, como Diputado Informante al señor **DANIEL NÚÑEZ ARANCIBIA**.



Tratado y acordado, según las actas correspondientes, en las sesiones de fechas 15 y 17 de diciembre de 2015, 4, 11 y 18 de enero, 7, 14 y 21 de marzo, 4 de abril, 2, 9, 16 y 30 de mayo, 16 de junio de 2016, con la asistencia de los diputados señores Chahin Valenzuela, don Fuad; Fuentes Castillo, don Iván; Fuenzalida Figueroa, don Gonzalo; Jarpa Wevar, don Carlos Abel; Mirosevic Verdugo, don Vlado; Núñez Arancibia, don Daniel (Presidente); Santana Tirachini, don Alejandro, y Van Rysselberghe Herrera, don Enrique, así como las diputadas señoras Carvajal Ambiado, doña Loreto; Fernández Allende, doña Maya; Nogueira Fernández, doña Claudia, y Pascal Allende, doña Denise.

SALA DE LA COMISIÓN, a 16 de junio de 2016.

ALVARO HALABI DIUANA
Abogado Secretario de la Comisión

INDICE

I.- COMPETENCIA DE LA COMISIÓN AL TENOR DEL ACUERDO DE LA CÁMARA QUE ORDENÓ SU CREACIÓN.	1
II.- RELACIÓN DEL TRABAJO DESARROLLADO POR LA COMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE SU COMETIDO.	2
III.- ANTECEDENTES RELACIONADOS CON LA MATERIA DEL ENCARGO.	7
IV. LO SUSTANCIAL DE LO EXPUESTO POR LAS PERSONAS ESCUCHADAS EN RELACIÓN CON LAS MATERIAS INVESTIGADAS.	13
DE LA COLUSIÓN INVESTIGADA.	13
SANCIONES EXIGIDAS.	18
INSTITUCIONALIDAD DE LA LIBRE COMPETENCIA.	20
CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO FORESTAL Y DEL PAPEL.	31
INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS Y COMPENSACIÓN A LOS AFECTADOS.	42
DECRETO LEY N° 701, FOMENTO FORESTAL Y SU RELACIÓN CON EL CASO DE COLUSIÓN.	54
INICIATIVAS Y PROYECTOS DE LEY EN TRAMITACIÓN.	72
NUEVA POLÍTICA FORESTAL.	81
V.- CONSIDERACIONES, CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES APROBADAS POR LA COMISIÓN.	93
PROPUESTAS CAPÍTULO 1:	101
PROPOSICIONES Y SUGERENCIAS.	104
RECOMENDACIONES:	106
VI.- ENVÍO DE COPIA DEL INFORME DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA.	107
VII. DIPUTADO INFORMANTE.	107