

46

Santiago, treinta de Abril de mil novecientos setenta y cinco.

VISTOS:

Por oficio N° 88, de 10 de Marzo del año en curso, el señor Fiscal de la Defensa de la Libre Competencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el Dictamen N° 73-32, de 22 de Enero último, de la H. Comisión Preventiva Central, ha solicitado a esta Comisión Resolutiva que ordene la disolución de la sociedad anónima denominada Compradora de Maravilla S. A. "Comarsa" en atención a que las actividades de esta empresa serían contrarias a las normas sobre libre competencia establecidas en el Decreto Ley N° 211, de 1973.

El problema sometido a la decisión de esta Comisión encuentra su origen en una consulta efectuada por "Comarsa" a la H. Comisión Preventiva Central con el objeto de obtener un pronunciamiento acerca de sus actividades, en el sentido de establecer si ellas se encontraban ajustadas a los preceptos contenidos en el ya citado Decreto Ley N° 211, o no.

La H. Comisión Preventiva Central, acogiendo lo informado por la Fiscalía para la Defensa de la libre competencia, estimó, como ya se anticipara, que "Comarsa" constituía una institución monopólica que debía disolverse.

El requerimiento formulado por el señor Fiscal fue puesto en conocimiento de "Comarsa", la que compareció, representada por su Gerente General señor Humberto Vallejo Mac-Quade, ante esta Comisión, en la audiencia celebrada el día 9 de Abril en curso, haciendo valer diversos antecedentes relacionados con la intervención de varios organismos públicos en la gestión de la empresa y con circunstancias tales como el interés nacional involucrado en las actividades de "Comarsa", las que constituirían un sistema de trabajo y servicios para los productores de semillas oleaginosas que realizan dicha labor agrícola en el país.

Posteriormente, se agregó a los autos un informe evacuado por el Ministerio de Agricultura en el cual, el señor Ministro del ramo, estima que la existencia de "Comarsa" es perjudicial para el desarrollo agrícola del país, por su carácter monopsónico y considera que un sistema competitivo en el mercado en referencia redundaría en un mayor incremento de la producción

//.

47

CONSIDERANDO:

- 1.- Que, de acuerdo a los estatutos de "Comarsa", copia de los cuales rola en autos, ella es una sociedad anónima que opera bajo la razón social "Compradora de Maravilla S. A.", su duración se extiende hasta el 30 de Julio de 1977 y su objeto es el de proveer a las fábricas de aceite comestible de semillas oleaginosas para la fabricación de este tipo de aceites y, además, surtirlas de aceite comestible importado en cualquier grado de elaboración.
- 2.- Que, de conformidad con lo informado por la propia consultante, los actuales accionistas de "Comarsa" son: Compañía Industrial, con 4.779,920 acciones; Aceites y Alcoholes Patria S. A., con 2.933.058; Compañía Productora Nacional de Aceite S. A.; con 2.933.058 acciones; Fábrica Nacional de Aceites S. A. 1.753.928 acciones; Aceitera S. A., con 1.350 acciones; Compañía Arrocería Industrial Miraflores S. A., con 848.723 acciones y Aceitera San Fernando S. A., con 628.500 acciones.
- 3.- Que las actividades de "Comarsa" pueden dividirse en dos grupos, siendo el primero aquel que se relaciona con la promoción y fomento de la producción de semillas oleaginosas y, el segundo, el relativo a la importación de la materia prima necesaria para cubrir el déficit de producción nacional de aceite.
- 4.- Que, según lo manifestado por "Comarsa", ella contrata, cada año, por cuenta de las diversas industrias aceiteras asociadas esa empresa, cosechas de raps, maravilla y soya, tanto con los agricultores del sector privado como con aquellos del área reformada y, conforme a tales convenciones, les proporciona semilla certificada, asistencia técnica, créditos, servicios de siembra y cosecha, aplicación de pesticidas, y, además, sacos vacíos para la entrega de las cosechas.
- 5.- Que los contratos aludidos en la consideración precedente, se caracterizan por ser todos ellos prácticamente iguales, vale decir, se trata de compraventas, en virtud de las cuales el agricultor vende su respectiva cosecha de raps, maravilla o soya a "Comarsa", determinándose los predios o potreros de los cuales provendrá dicha cosecha. En otras cláusulas se estipula que el agricultor se obliga a efectuar las siembras en determinadas condiciones técnicas, a usar sólo semillas proporcionadas por "Comarsa" y a dar facilidades al personal de ésta para revisar la siembra y controlar el uso de los abonos y anticipos recibidos por el agricultor. También la convención

//.

78

contiene normas destinadas a precisar las modalidades de la entrega de la semilla al productor y los precios que se le pagarán por sus cosechas. Asimismo, se estructura un sistema de bonificaciones de acuerdo a ciertas metas de producción y otras circunstancias como la calidad del grano y la humedad del mismo.

6.- Que la representación de las diversas fábricas de aceite, que aparece invistiendo "Comarsa" en las convenciones analizadas en las dos consideraciones precedentes, encuentra su origen en otros tantos contratos de mandato celebrados entre aquéllas y ésta, cuyo modelo ha sido acompañado por la propia consultante. De conformidad a los mencionados mandatos, "Comarsa" se obliga en favor de los agricultores, en cuanto a proporcionarles semillas, sacos y asistencia técnica y se le otorgan facultades para concederles anticipos, hacer las liquidaciones de las compraventas y efectuar, por cuenta del respectivo mandante, los pagos que correspondan. Contienen, también, los contratos en estudio, normas que imponen a "Comarsa" la obligación de efectuar propaganda para fomentar el cultivo de oleaginosas con el propósito de atender el abastecimiento del país en materia de aceite comestible. Por todos estos servicios "Comarsa" obtiene el pago de una comisión igual a un porcentaje sobre el valor de la semilla oleaginosa que ésta adquiriera para la respectiva industria aceitosa.

7.- Que, para una mejor comprensión de las actividades de "Comarsa", es útil tener presente que en ellas, en una forma u otra, intervienen diversos Organismos públicos. En efecto, la Oficina de Planificación Agrícola ODEPA- ha informado a esta Comisión que en el plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980, en el capítulo correspondiente a "Política de Estímulos Económicos", se establece que los precios de maravilla y raps, entre otros serán determinados por el Gobierno, de manera de encuadrarlos dentro del esquema formulado en la política antes citada. Además, se señala que se continuará la fijación de precios máximos para los principales derivados de las referidas oleaginosas tanto al por mayor como al consumidor. Agrega ODEPA que de acuerdo a la política antes señalada, le ha correspondido a ella la determinación de los precios que "Comarsa" ha pagado por la producción nacional de oleaginosas, ya que, si bien en los contratos de compraventa se estipulaba que los precios se establecerían como una expresión porcentual en relación al precio del trigo, tal porcentaje se establecía previa aprobación de ODEPA y que este sistema subsistió hasta la temporada 1972-1973.

Por último, ODEPA expresa que el sistema antes mencionado fue cambiado, a partir de la temporada 1972-1973.

//.

Por último, ODEPA expresa que el sistema antes mencionado fue cambiado, a partir de la temporada 1973-1974, por otro en el que el citado organismo se limita a sugerir a "Comarsa" los precios mínimos que estima aconsejable pagar a los agricultores, luego de analizar el comportamiento de los costos de producción y los precios del mercado internacional. Se agrega que "Comarsa" ha aceptado el nuevo predicamento y ha liquidado los contratos a los precios mínimos propuestos por ODEPA.

Por otra parte, el Banco Central de Chile interviene en todo lo concerniente al mecanismo vinculado a la producción de oleaginosas y así aparece expresamente consignado en la cláusula 16 del contrato de compraventa de raps en la cual se dispone que el pago de la liquidación se efectuará en un plazo no superior a treinta días, contados desde la fecha de dicha liquidación, forma de pago que posibilita el sistema de línea de crédito, según presupuestos de caja, del Banco Central, que "Comarsa" convino con diferentes Bancos.

Por último, el Jefe de la División de Comercio Interno de la Dirección Nacional de Industria y Comercio ha informado que ese organismo sólo interviene en la fijación del precio del aceite de Oleaginosa que se vende a granel, conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo N°522, de 13 de Octubre de 1973 y a la Resolución N° 95, de 6 de Junio de 1974.

8.- Que, en lo relativo a la importación de materia prima, "Comarsa" ha explicado que actúa de acuerdo con el Ministerio de Economía para determinar el monto de las importaciones en relación con el volumen del déficit de la producción nacional y que se procede utilizando el sistema de propuestas privadas a cuya apertura concurre un representante de la Dirección de Industria y Comercio. En todo caso, "Comarsa" actúa por cuenta de las industrias aceiteras en virtud de un mandato para comprar, en el que se le otorgan tan amplias facultades que, en la práctica, puede actuar del modo que estime conveniente para convenir precios y formas de pago, contratar fletes y seguros y emitir todos los documentos que fueren necesarios para poner la materia prima a disposición del mandante.

La remuneración de "Comarsa" por los antes mencionados servicios consiste, igual que en el caso de compra de cosechas nacionales, en una comisión que se establece en instrumento separado.

9.- Que es de interés para los efectos del pronunciamiento que deberá emitir esta Comisión, tener presen-

te que "Comarsa" ha reconocido que, aparte de las siete industrias aceiteras que son sus únicos accionistas, sólo existen en Chile otras dos fábricas de aceite y éstas son la Aceitera Pitrufrquén, ubicada en la localidad del mismo nombre y la Industria Aceitera de Raps Da Bove Hermanos y Compañía Limitada (INRAS), de Valdivia. Las dos industrias que no son accionistas de "Comarsa" son de escasa significación en cuanto a su aporte a la producción nacional del aceite comestible. En efecto el mencionado aporte sólo corresponde a un 2,6% de la producción total de aceite, durante los cuatro primeros meses del año 1974, según consta del correspondiente certificado extendido por el Jefe del Departamento de Abastecimientos de la Dirección de Industria y Comercio, documento que se ha tenido a la vista.

10.- Que, demostrado como quedara en los anteriores considerandos de este fallo, que siete de las nueve fábricas instaladas en el país que se dedican a la elaboración de aceite se han unido en "Comarsa" para los efectos de adquirir por esa única vía las materias primas que necesitan para fabricar aceites comestibles, es obvio que entre las empresas asociadas en "Comarsa" no existe competencia en cuanto a la adquisición de las citadas materias primas. Esta situación en que diversos compradores se conciertan para refundirse en uno sólo que reúne en sí casi la totalidad de aquéllos en términos de representar un 97% del total del poder comprador, constituye lo que la doctrina económica denomina "monopsonio" y, por cierto, es un modo o manera de operar que entorpece gravemente la libre competencia. En efecto, en el caso de la especie, es evidente que los productores de semillas oleaginosas frente a un solo poder comprador están en una situación en que su libertad de negociación es casi inexistente toda vez que, en la práctica, no les quedan otras alternativas que aceptar el precio que se les ofrezca o no vender sus productos.

11.- Que la conclusión a que se arriba en la consideración precedente adquiere mayor fuerza, si se tiene presente que, en la actualidad, la política económica del Estado, entre otras características, tiende a procurar en la forma más amplia posible la libre competencia.

12.- Que a lo expresado en el considerando anterior, debe agregarse que, no son únicamente los productores de semillas oleaginosas los que resultan afectados por la existencia del monopsonio, sino también todos aquellos que pudieran tener interés en prestar servicios similares a los de Comarsa, pues, en el hecho, carece-

13.- Que los hechos que constituyen el monopsonio que se ha venido analizando, conforman un arbitrio que, en el caso en estudio, no sólo entorpece la libre competencia en el mercado de las semillas oleaginosas, sino que la ha eliminado, casi en términos absolutos, como ha quedado demostrado, configurándose, así, la situación prevista en la letra e) del art. 2° del Decreto Ley N°211, de Diciembre de 1973.

14.- Que, de acuerdo a lo establecido en este fallo, se hace imperativo concluir que debe ordenarse la disolución de la Sociedad Compradora de Maravilla S. A. Sin embargo, en atención a que los trámites legales que deben tener lugar para producir la antedicha disolución pueden demandar algún tiempo y como es conveniente evitar que, en el lapso intermedio, puedan celebrarse nuevos contratos de compra-venta de oleaginosas entre los agricultores y "Comarsa", se hace, también necesario adoptar decisiones en tal sentido, no sólo para impedir la repetición de las conductas objetadas, sino además, para evitar que se produzca una difícil situación a los productores de oleaginosas que, habiendo contratado con "Comarsa", se vean enfrentados a la posterior disolución de esta empresa.

15.- Que la Comisión Antimonopolios creada por el Título V de la Ley N° 13.305, en un pronunciamiento emitido el 24 de Mayo de 1961, declaró, con antecedentes coincidentes con los de la presente sentencia, que entre los diversos compradores de semillas oleaginosas, reunidos en "Comarsa", no existía competencia para la adquisición de esa materia prima y que ello tipificaba un "monopsonio" que no debía subsistir.

En contra de la resolución antes mencionada, "Comarsa" interpuso recurso de reclamación, ante la Excma. Corte Suprema Tribunal que, revocando dicha resolución, declaró por sentencia de 2 de Enero de 1962, que las actividades de "Comarsa" era lícitas y que sus estatutos no contravenían las normas del Título V de la ley 13.305. Para sentenciar de este modo, la Excma. Corte Suprema tuvo presente que las operaciones de "Comarsa" recaían en productos sujetos a precio oficial y que la empresa efectuaba importantes actividades de fomento y mejoramiento del cultivo de semillas oleaginosas, factores que, apreciadas en conciencia, la movieron a estimar que "Comarsa" no tenía influencia directa en la determinación del precio de la materia prima y que las modalidades de los contratos celebrados por esa entidad eran un resultado natural de la ayuda y asistencia técnica que prestaba

a los agricultores. En atención a los fundamentos que acaban de enunciarse, la Excma. Corte Suprema consideró que la circunstancia de encontrarse la mayor parte de los compradores agrupados en una sola organización, no constituía, por sí misma, un arbitrio que tendiera a impedir la libre competencia y agregó, mayor abundamiento, que nada impedía que se formaran otras entidades con el mismo objetivo social de "Comarsa".

17.- Que, en relación con lo resuelto por la Excma. Corte Suprema, debe tenerse presente que las decisiones relativas a la aplicación del Decreto Ley N° 211, de 1973, son de carácter contencioso administrativo, por lo que, cambiando las circunstancias, pueden, también variar las resoluciones que se adopten al respecto.

Por consiguiente, esta Comisión estima que lo resuelto por la Excma. Corte Suprema, con fecha 2 de Enero de 1962, de conformidad con lo dispuesto por el Título V de la Ley N° 13.305, no obsta a que esta Comisión Resolutiva pueda pronunciarse actualmente sobre las materias sometidas a su conocimiento por el Decreto Ley N° 211, de 1973, en la forma que, en conciencia, creyere procedente.

18.- Corroborando lo anteriormente expuesto, cabe considerar que, en cuanto a la determinación del precio de las semillas oleaginosas, a diferencia de la situación anterior, en que era la autoridad la encargada de fijarlos, hoy tales materias primas se encuentran en régimen de libertad de precios, si bien los Servicios de Agro sugieren un precio mínimo.

19.- Que, si bien los objetivos sociales de Comarsa hacen de ella una empresa compradora de semillas oleaginosas, por cuenta de terceros, que son sus propios accionistas, y que, tal circunstancia, aisladamente considerada, no sería suficiente para sostener la existencia de una infracción a las normas del Decreto Ley N° 211, si se tiene presente que, en la realidad, los fines sociales se han concretado en la formación de un sólo poder comprador que opera sin contrapeso en el mercado de la semilla oleaginosa, es inevitable concluir que tal monopsonio contraría gravemente el sistema de libre competencia. Sobre el particular, cabe recordar que, según lo informado por el señor Fiscal de la Defensa de la Libre Competencia, la Oficina de Planificación Agrícola "ODEPA" últimamente se ha limitado a sugerir a "Comarsa" los precios mínimos que debiera pagar a los agricultores y ésta ha aplicado la sugerencia en forma tal, que no deja a los productores otra alternativa que aceptar el precio único ofrecido por la empresa o quedarse sin mercado comprador.

Y de conformidad, además, con lo dispuesto en los arts. 17, letra a) N° 1 y 2 y 2° letra e) del Decreto Ley N° 211, de 1973, se declara:

I.- Que se ordena la disolución de la sociedad anónima denominada "Compradora de Maravilla S. A." - "COMARSA" -.

II.- Que mientras la autoridad administrativa correspondiente da cumplimiento a lo ordenado precedentemente, "Comarsa" deberá ~~abstenerse~~ de celebrar nuevos contratos destinados a proveer de semillas oleaginosas de producción nacional a las industrias elaboradoras de aceite comestible.

Oficiése al Señor Superintendente de Compañía de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, a fin de que adopte las medidas legales y reglamentarias para proveer a la pronta disolución de Comarsa.

Transcribábase a los señores Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Agricultura.

Notifíquese al representante de Compradora de Maravilla S. A. "Comarsa", y al señor Fiscal de la Defensa de la Libre Competencia.

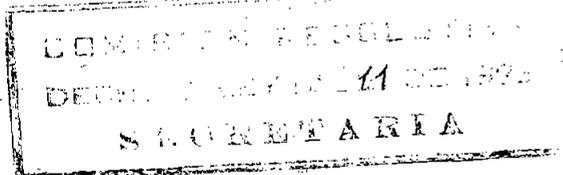
Publíquese en extracto en el Diario Oficial.

Victor Manuel Rivas del Canto
Guillermo
Juan
P. M. ...

Pronunciada por los señores miembros de la H. Comisión Resolutiva don Victor Manuel Rivas del Canto, Ministro de la Excma. Corte Suprema y Presidente de la Co-

//misión; don Luis Hernan Merino Espiñeira, Superintendente de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio; don Miguel Ibañez Barceló, Superintendente de Bancos; don Andrés Allende Urrutia, Sub-Director Jurídico del Servicio de Impuestos Internos y don Ezequiel Sagredo Foncea, Síndico General de Quiebras.

B. Carrasco
ELIANA CARRASCO C.
Secretaria.



Santiago, nueve de Mayo de mil novecientos setenta y cinco.

Con esta fecha notifiqué personalmente, en la Secretaría de la Comisión, a don Humberto Vallejo MacQuade, Gerente General de Compradora de Maravillas S.A. "COMARSA", la Resolución que antecede, y le diá copia íntegra de ella.

B. Carrasco