

Santiago, treinta de Noviembre de mil novecientos ochenta y tres.

V I S T O S :

- 1.- El señor Fiscal Nacional Económico formuló requerimiento en contra de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones S.A., en adelante, la Compañía, y de los señores Ernesto Ayala Oliva y Eliodoro Matte Larraín, Vicepresidente y Gerente General, respectivamente, de dicha empresa, por haber suscrito un acuerdo con productores brasileños de papel tendiente a limitar las exportaciones de Brasil a Chile que, a su juicio, infringiría las normas sobre libre competencia. Dicho requerimiento se basa en los antecedentes que seguidamente se mencionan.

- 2.- A fs. 2 rola información de prensa aparecida en el diario "El Mercurio" de Santiago, de 14 de junio de 1982, que da cuenta del acuerdo celebrado entre los productores brasileños de papel y los señores Ayala y Matte, en cuya virtud aquéllos habrían acordado reducir a 3.800 toneladas anuales sus exportaciones a Chile, y éstos a retirar una denuncia presentada en el Banco Central de Chile, por competencia desleal, basada en los subsidios a las exportaciones que otorga el Gobierno brasileño. El acuerdo, según la información de prensa, incluiría la posibilidad de que la Compañía distribuyera en Chile gran parte de esas 3.800 toneladas de productos brasileños, agregando que dicho convenio se habría producido luego de conversaciones efectuadas en Sao Paulo, Brasil, en los primeros días de junio de 1982.

A fs. 4 rola publicación del diario "El Mercurio" de Santiago, de fecha 15 de junio de 1982, que, complementando la información anterior indica, que el señor Gerente de División Papeles de la Compañía don Andrés Infante, habría expresado que sería inefectiva la existencia de un acuerdo relativo a la dis

tribución de papel brasileño por la Compañía y que no existiría, tampoco, compromiso de esta empresa para retirar la denuncia por competencia desleal, aun cuando no se insistiría ante el Banco Central para obtener un pronto dictamen sobre la materia.

3.- A fs. 6 rola declaración prestada ante el señor Fiscal Nacional Económico por don Eliodoro Matte Larraín, quien manifestó que la Compañía presentó, en diciembre de 1981, ante el Banco Central de Chile y de acuerdo con las normas vigentes, una denuncia por competencia desleal contra los exportadores brasileños de papel, especialmente en las variedades de hilados, bond y cartulina, basada en que tales exportaciones gozan de un subsidio de 39,8% sobre el valor FOB, que permitió que en el lapso de 3 años, Brasil obtuviera un 44% del consumo interno chileno de esas variedades de papel, situación que redundó en un fuerte daño para la Compañía, única productora en el país de papeles hilados y bond, acarreando la paralización de algunas plantas y maquinarias.

Agregó que ésta y otras denuncias motivaron una reunión de autoridades chilenas y brasileñas en Santiago, el 2 de abril de 1982, en las que participaron representantes de los Bancos Centrales y de los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países.

Señaló que, posteriormente, fueron invitados él y el señor Ernesto Ayala Oliva, por la Asociación Nacional de Fabricantes de Papeles y Celulosas de Brasil, a una reunión que se celebró en Sao Paulo, el 1° de junio de 1982, en la que los exportadores brasileños accedieron a autolimitar sus exportaciones a Chile hasta un máximo de 3.800 toneladas de papeles hilados y bond, durante el segundo semestre de 1982, y que los representantes de la Compañía ofrecieron pedir una prórroga de 180 días para la investigación de la denuncia por competencia desleal presentada ante el Banco Central de Chile.

Indicó que no existió compromiso para retirar la denuncia mencionada, ni tampoco para la compra o distribución de papeles brasileños por la Compañía.

4.- A fs. 11 rola copia de una carta de 14 de junio de 1982, firmada por don Eliodoro Matte Larraín, en que solicita al Banco Central de Chile una prórroga de 180 días en la investigación de la denuncia presentada por la Compañía contra los exportadores brasileños de papel -que fue denegada, según consta a fs.29- y a fs. 16 copia del acuerdo de 1º de junio de 1982, que aparece suscrito por los señores Ayala y Matte y pro don Horacio Cherkasky, Presidente de la Asociación Nacional de Fabricantes de Papel y Celulosa del Brasil, documento este último publicado en la edición de 22 de junio de 1982, del diario "El Mercurio" de Santiago.

5.- A fs. 30 rola declaración prestada ante el señor Fiscal Nacional Económico por don Ernesto Ayala Oliva, quien manifiesta que con ocasión de la reunión celebrada en Abril de 1982, entre autoridades de Chile y Brasil, para tratar el problema del subsidio brasileño a sus exportaciones, las autoridades de este último país sugirieron que los interesados se pusieran de acuerdo para que el Gobierno chileno no se viera obligado a tomar medidas que afectaran las exportaciones de Brasil.

Agrega que antes de aceptar la invitación que les formularan los exportadores brasileños de papel, el señor Matte consultó con funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Banco Central, los que estuvieron de acuerdo en que se reunieran con dichos exportadores. Por su parte, los brasileños manifestaron, en su oportunidad, que contaban con el acuerdo de las autoridades de ambos países.

Declara que los brasileños fueron quienes propusieron rebajar la cantidad de papel exportado a Chile, y que la cifra de 3.800 toneladas acordada era superior a la propuesta por los representantes chilenos. Agrega que luego de efectuarse la reunión se entrevistaron con don Benedicto Moreira, representante de la Cartera de Comercio Exterior de Brasil (Cacex) del Banco Do Brasil acompañados por el funcionario de la Embajada de Chile, don Manuel Valencia, oportunidad en que el señor Moreira les expresó la conformidad de las autoridades con el procedimiento empleado.

Añade que, de regreso a Chile don Eliodoro Matte solicitó la prórroga de la investigación por la denuncia presentada ante el Banco Central, la que fue rechazada posteriormente.

Califica de falsa la información relativa a un eventual acuerdo para que la Compañía distribuyera en Chile el papel internado desde Brasil, y manifiesta que ella no persigue el establecimiento de un monopolio, toda vez que existen otros proveedores extranjeros a los que puede comprarse sin problemas, aunque a precios superiores a los brasileños, ya que éstos están fuertemente subsidiados.

6.- A fs. 36 rola copia del Acta N° 22 de la Comisión del Banco Central de Chile encargada de conocer las denuncias sobre subvención a las exportaciones, en que constan las conclusiones relativas a las subvenciones brasileñas a las exportaciones de papel y en que se recomienda que no se apliquen derechos compensatorios.

7.- A fs. 40 rola oficio Ord. N° 019285, de 4 de agosto de 1982, del Banco Central de Chile, el que informando sobre la materia señala que efectivamente durante los días 11 y 12 de marzo de 1982 se efectuaron, en Santiago, reuniones de consulta entre representantes de los Gobiernos de Chile y de Brasil, en relación con las investigaciones de las denuncias sobre subvención a los productos de origen brasileño, en cumplimiento de diversas disposiciones del Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

8.- A fs. 42 rola informe del Ministerio de Relaciones Exteriores, que señala que, de acuerdo con las normas del GATT, el Gobierno chileno notificó al de Brasil, con fecha 8 de enero de 1982, de su convencimiento de que habian pruebas suficientes para el inicio de una investigación respecto de la existencia de subsidios a la exportación de papel, lo que motivó consultas

en Santiago, los días 11 de diciembre de 1981 y 2 de abril de 1982, con la presencia de autoridades chilenas y brasileñas.

Agrega que, frente al planteamiento chileno sobre el grave daño que los subsidios brasileños causaban a la producción papelera nacional, la delegación brasileña sugirió que las partes llegaran a un acuerdo, a lo que la delegación chilena manifestó su conformidad, ya que el Código de Subsidios y Derechos Compensatorios insta a llegar a soluciones mutuamente convenidas.

Señala que con ocasión de las consultas formuladas antes del 1° de junio de 1982, por personeros de la Compañía, las autoridades chilenas les informaron del contenido de las reuniones antes mencionadas y del predicamento brasileño y de su fundamento en el Código ya indicado.

9.- A fs. 51 y 53 rolan declaraciones de los señores Gerente General de Papeles Industriales S.A.C.I. y de Papelera Dimar S.A., don Gabriel Navarro Gutiérrez y don Arturo Matte Lecaros, respectivamente, quienes señalaron conocer la existencia del acuerdo en cuestión y expresaron que éste no alcanzó a operar, a causa de la devaluación de la moneda nacional.

10.- A fs. 56, con el mérito de los antecedentes relacionados, el señor Fiscal Nacional formuló el requerimiento que da origen a esta causa.

Señala el señor Fiscal que, con fecha 6 de diciembre de 1982, se dictó por el Ministerio de Hacienda la Resolución Exenta N° 225, publicada en el Diario Oficial de 11 de diciembre de 1982, en que declaró concluidas las investigaciones de denuncias presentadas por particulares sobre existencia de subvenciones a la exportación de los productos de papel brasileño y declaró que no procedía aplicar derechos compensatorios a la importación de estos productos, por no concurrir los supuestos necesarios para dar origen a tales derechos.

Agrega el señor Fiscal que los antecedentes relacionados llevan a considerar que la conducta de los señores Ayalay y Matte vulnera la legislación antimonopólica, contenida en el Decreto Ley N° 211, de 1973, concretamente en su artículo 2°, le

tras a) y c), ya que aparece de manifiesto que hubo acuerdo entre los representantes de la Compañía y los empresarios brasileños para limitar las exportaciones de papel.

A juicio del señor Fiscal, el hecho de que la posterior devaluación de la moneda nacional haya restado eficacia al acuerdo, no le quita ilicitud a la conducta reprochada, por lo que solicita que tal acuerdo sea declarado contrario a la libre competencia, y que se imponga a cada uno de los señores Ayala y Matte una multa ascendente a 1.000 unidades tributarias y a la Compañía una multa de 10.000 unidades tributarias.

11.- A fs.74, y en forma conjunta, los requeridos, señores Ernesto Ayala y Eliodoro Matte, por sí y por la Compañía, contestaron el requerimiento de autos, señalando lo siguiente:

a) Que la limitación de exportaciones acordada el 1º de junio de 1982 entre los personeros de la Compañía y empresarios brasileños, no vulnera la legislación antimonopolística, sino que fue una medida adoptada bajo el patrocinio de las autoridades económicas de Chile y de Brasil, dentro del ámbito y dando aplicación a tratados internacionales, cuya finalidad es, precisamente, contrarrestar la competencia desleal basada en subsidios estatales y defender la libertad de comercio y la libre competencia.

b) Que el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) es un tratado internacional celebrado y ratificado por los principales países del mundo, incluidos Brasil y Chile, que reconoce que el dumping y las subvenciones que permiten la introducción de productos de un país en el mercado de otro país a precios inferiores a su valor normal, son condenables cuando causan perjuicio importante a la producción, al comercio o a los intereses de una parte contratante, y para contrarrestarlos establece la posibilidad de que la parte perjudicada perciba los derechos compensatorios que el mismo contempla

c) Que en relación con la interpretación de los artículos VI, XVI y XXIII del GATT, se celebró un nuevo tratado denominado "Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios", el que, previa aprobación por el poder legisla

tivo, fue promulgado por el Decreto N° 300, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de 13 de junio de 1981.

El artículo 2° del mencionado Código permite imponer derechos compensatorios en virtud de una investigación iniciada y realizada en conformidad con las disposiciones que en dicha norma se señalan, entre las cuales está la exigencia de una denuncia ante la autoridad respectiva, obligándose cada país a designar una autoridad competente para iniciar y realizar tales investigaciones y a fijar un procedimiento al efecto.

En cumplimiento de tal norma, por Decreto N° 742, publicado en el Diario Oficial de 21 de octubre de 1981, se designó al Banco Central de Chile como autoridad competente para realizar dichas investigaciones, y el Comité Ejecutivo de dicho Organismo, mediante acuerdo adoptado en sesión N° 1411, publicado en el Diario Oficial de 14 de noviembre de 1981, fijó el "Reglamento para las investigaciones de que trata el Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del GATT", designando la comisión encargada de conocer las denuncias de subvenciones a la exportación.

d) Que a raíz de la importación masiva de papeles de Brasil, a precios inferiores a los normales, la Compañía presentó al Banco Central de Chile una denuncia por competencia desleal, basada en que dicho país subvencionaba en 39,8% el valor de sus exportaciones de papeles, y que dichas exportaciones habían causado un grave daño o perjuicio a una producción nacional existente.

e) Con motivo de la mencionada denuncia, se gestó el acuerdo que da origen a estos autos, y que tuvo su fundamento en el artículo 3° del Código de Subsidios y Derechos Compensatorios, que insta a obtener "soluciones mutuamente convenidas", sin poner límite a los Estados contratantes, pudiendo ellas consistir, como en la especie, en propiciar un acuerdo directo entre productores de ambos países.

f) Que por lo anterior, el acuerdo directo reprochado es legal, puesto que se ajusta al Código mencionado, lo cual se acredita con las expresiones del señor

Presidente del Banco Central y del señor Vice Ministro de Relaciones Exteriores.

g) Que, en consecuencia, el acuerdo de ambos Gobiernos, ejecutado a "nivel empresarial" de los países, dentro de una política trazada por los Gobiernos, es plenamente legal, porque se ajusta a un Tratado internacional y porque, además, tuvo por finalidad eliminar el efecto de las subvenciones brasileñas a sus exportaciones, las que sí constituyen, precisamente, un atentado a la libre competencia.

h) Que resulta incomprensible, entonces, que se trate de culparlos de un acto supuestamente ilegal y atentatorio contra la libre competencia, siendo, precisamente, esta libre competencia, alterada por subsidios, la que se pretendió restablecer a través de un acto inducido por la autoridad y ajustado a la ley.

i) Que si se estimara que el acuerdo en cuestión es atentatorio contra la libre competencia, su ejecución no podría reprocharse a los denunciados por serles inimputable, toda vez que, en la especie, no habría existido dolo, según se desprende de todos los antecedentes ya mencionados.

12.- . A fs. 89 rola un nuevo informe del señor Fiscal, en el que sobre la base de lo prevenido en el artículo 3° del Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del GATT sostiene que todas las gestiones de arreglo a que él alude deben llevarse a cabo entre los Estados signatarios del Acuerdo; pero nó entre los productores que son particulares a quienes no podría delegarse tal facultad.

El acuerdo suscrito el 1° de junio de 1982 infringe el Decreto Ley N° 211, y ha alterado la libre competencia, pues limitó la exportación de papel brasileño a Chile. Si algunas autoridades chilenas apoyaron el acuerdo empresarial sólo se debería a una errada interpretación del Acuerdo Reglamentario del GATT, circunstancia que puede ser considerada como una atenuante que beneficia a los denunciados.

En cuanto a la falta de dolo, es necesario considerar que las conductas sancionadas por el Decreto Ley N° 211, de 1973, son objetivas y no requieren necesariamente de dolo para que sean sancionadas por la H. Comisión Resolutiva.

13.- La Compañía hizo una nueva presentación pidiendo se tuvieran presente las siguientes observaciones sobre el último informe del señor Fiscal:

- a) El acuerdo fue adoptado por los Estados y consistió, precisamente, en que los empresarios convinieran una solución al problema planteado, para evitar la aplicación de derechos compensatorios a Brasil.
- b) La Compañía fue llevada de la mano por la autoridad a un acto totalmente legítimo, ya que ésta dió su consentimiento para ese acto y como "volenti non fit injuria" mal puede verse en él algo ilícito, algo contrario al bien común. En todo caso, la circunstancia anotada más que una atenuante de biera ser considerada como eximente si se pretendiera encontrar responsabilidad en los requeridos.
- c) Hemos dicho que la H. Comisión Resolutiva debe imputar ilegalidad a los inculpados, lo que supone considerar dolosa la conducta. El señor Fiscal dice que las conductas monopólicas son objetivas y que no requieren necesariamente de dolo, lo que es inadmisibile, porque él está atribuyendo un delito. Una conducta no puede ser objetiva, es siempre subjetiva y para ser reprochada requiere, a lo menos, culposidad, como el propio señor Fiscal lo reconoce cuando habla de atenuante de responsabilidad.

14.- Por no existir hechos sustanciales controvertidos, se fijó audiencia para la vista de la causa, la que se llevó a efecto el día 26 de Octubre pasado alegando, por los denunciados, el abogado don Carlos Torretti Rivera.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el señor Fiscal Nacional Económico considera que la conducta de los señores Ernesto Ayala Oliva y Elio doro Matte Larraín, representantes de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones S.A., ha infringido la legislación antimonopólica al haber acordado con empresarios brasileños limitar la exportación a Chile de papel procedente del Brasil. Por ello solicita que el referido acuerdo sea declarado contrario a la libre competencia y que los mencionados representantes de la Compañía y ésta misma sean condenados al pago de las multas que indica en su requerimiento.

SEGUNDO: Que el examen de todos los antecedentes que se han recopilado y a los cuales se ha hecho referencia en la parte expositiva de este fallo demuestra que el acuerdo mencionado en la consideración precedente fue fundamentalmente el fruto de la concorde voluntad de los Gobiernos brasileño y chileno, concretado con la participación de los representantes de las empresas interesadas o afectadas por el problema de la exportación o importación de papel brasileño.

TERCERO: Que el fundamento que se ha dado para la actuación tanto de las autoridades como de las empresas que intervinieron en el acuerdo que limitó la exportación de papel brasileño a Chile es la existencia de dos tratados internacionales: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, conocido como el GATT y el Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del GATT, denominado también Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios.

CUARTO: Que los tratados internacionales mencionados en el considerando precedente han tenido por finalidad evitar el dumping y las subvenciones que permiten la introducción de productos de un país en el mercado de otro país a precios inferiores a los normales, causando o pudiendo causar con ello perjuicios importantes en la producción, en el comercio o en los intereses del país en que se introducen los referidos productos. Para contrarrestar una política comercial de esa especie, dañina para los intereses de una parte contratante, los referidos tratados contemplan la posibilidad, previa la observancia de un procedimiento regulado en ellos, de que la parte perjudicada establezca y perciba derechos compensatorios.

QUINTO: Que dentro del procedimiento previo a la aplicación de derechos compensatorios, el Código mencionado en el considerando tercero de este fallo insta a los Estados contra tantes a obtener soluciones mutuamente convenidas, lo que posibi lita llegar a acuerdos que satisfagan los intereses de las par tes comprometidas. No hay duda de que el acuerdo debe ser adop- tado por los Gobiernos mismos; sin embargo, éste puede consistir en que terceros cumplan un determinado cometido. En este caso ambos gobiernos encomendaron a los productores, exportadores o imp ortadores, que encontraran una solución al conflicto surgido entre ellos.

SEXTO: Que el Decreto Ley N° 211, de 1973, contiene normas que sancionan los acuerdos que limiten la libre compe tencia, como podría haber sido el caso si el acuerdo o convenio materia de autos hubiere sido celebrado por propia ini ciativa de los productores de papel chilenos y brasileños y nó en cumpli- miento de un acuerdo entre los gobiernos de ambos países a que éstos llegaron en conformidad con las disposiciones de un Trata do Internacional.

SEPTIMO: Que, en consecuencia, el convenio celebrado entre em- presarios brasileños y chilenos para limitar la expor tación de papel desde Brasil a Chile no violenta las normas so- bre libre competencia encerradas en el Decreto Ley N° 211, de 1973, de modo que debe desecharse la aplicación de sanciones so- licitada por el señor Fiscal Nacional Económico en contra de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones S.A. y sus represen tantes señores Ayala y Matte.

Y VISTO, además, lo dispuesto en los artículos 17° le tra a) y 18 del Decreto Ley N° 211, de 1973,

SE DECLARA:

I. Que el convenio celebrado entre empresarios brasi- leños y chilenos para limitar la exportación de papel de Brasil a Chile, en cumplimiento de un acuerdo de los respectivos Gobiernos no contraviene la legislación protectora de la libre competencia.

II. Que, en consecuencia, no se hace lugar el reque
rimiento del señor Fiscal Nacional Económico, contenido en su
oficio N° 260 de 18 de Abril de 1983, que rola a fs. 56 de estos
autos.

Notifíquese a los denunciados y al señor Fiscal Nacional.

Victor Manuel Rivas del Canto
Arturo Vivero Avila
Luis Alberto Fuenzalida

Pronunciada por los señores Víctor Manuel Rivas del Can-
to, Ministro de la Excm. Corte Suprema, Presidente de la Comi-
sión; Arturo Vivero Avila, Vicepresidente Ejecutivo de la Empre-
sa de Comercio Agrícola y Luis Alberto Fuenzalida Asmussen, Vice-
decano de la Facultad de Administración y Economía de la Univer-
sidad de Santiago, subrogando al señor Decano. Rubén Mera Manza-
no, Secretario Abogado Subrogante.

Rubén Mera Manzano

RUBEN MERA MANZANO
Secretario Abogado Subrogante
de la Comisión Resolutiva.