

COMISION DE POLUTIVA
TALCA-MAULE 1973
HARINA

RESOLUCION N°21

SANTIAGO, tres de Diciembre de mil novecientos setenta y cinco.

VISTOS:

1.- Don Renato Jara Hantke, invocando la calidad de Gerente de la Sociedad denominada Molino Victoria S. A., ocurrió ante la H. Comisión Preventiva Provincial de Talca pidiendo un pronunciamiento sobre la legitimidad del sistema vigente en cuanto a la comercialización de la harina y, en general, sobre la conveniencia de suprimirlo o mantenerlo frente a la legislación económica actual, principalmente, el Decreto Ley N° 211, de 1973. En subsidio de lo anterior, el ocurrente pidió se declarara que la Empresa de Comercio Agrícola debía efectuar una nueva asignación de cuotas de harina en las zonas en que la comercialización es restringida, considerando a todas las industrias molineras del país, para poner fin a los entorpecimientos e inconvenientes prácticos que produce, en el hecho, el sistema en vigencia.

2.- La H. Comisión Preventiva Provincial de Talca, después de oír a la denunciante, a la Agencia de Talca y Curicó de la Empresa de Comercio Agrícola, al señor Director Zonal de la Corporación de la Reforma Agraria, a la Cooperativa Multiactiva Regional de Maule Ltda, y a la Oficina Distribuidora de Harina de la Empresa de Comercio Agrícola "CODARINA", concluyó que el mérito de los antecedentes que había logrado reunir era suficiente para probar que los hechos invocados por Molino Victoria S. A. eran efectivos y que su ocurrencia derivaba de la aplicación del sistema de comercialización de la harina establecido en virtud de los Decretos N°s 4, de 1962, 557, de 1966 y 419, de 1968, todos del Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción.

COMISION PREVENTIVA
DECRETOS SUPLEN DE 1973
DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Estimó, asimismo, la mencionada Comisión Preventiva, que las normas legales en referencia impedían la libre competencia, precisamente, en las zonas de más alto consumo de harina a nivel nacional, por cuanto, "además de vedar la concurrencia a esas áreas de consumo de todas las industrias molineras no incluídas en la nómina oficial de la Empresa de Comercio Agrícola, impiden el mejor desarrollo de la actividad industrial y agrícola de las distintas regiones del país, como, específicamente, se ha informado en estos antecedentes, respecto de la VII Región". Terminó la H. Comisión Preventiva Provincial de Talca pidiendo al Fiscal de la Defensa de la Libre Competencia que elevara los antecedentes a esta Comisión Resolutiva para que hiciera uso de la facultad que le otorga el inciso final del artículo 5° del Decreto Ley N° 211, de 1973, esto es, requiriera del Supremo Gobierno la derogación o modificación de los preceptos contenidos en los Decretos N° s 4, 557 y 419, ya citados.

3.- El señor Fiscal, coincidiendo con lo expresado por la H. Comisión Preventiva Provincial de Talca, formuló el correspondiente requerimiento, por oficio N° 330, de 23 de Septiembre ppdo., que rola a fs. 46 de este expediente, recomendando el ejercicio de la facultad que otorga a esta Comisión el ya mencionado inciso final del artículo 5° del Decreto Ley N° 211, de modo que se restablezca la libre comercialización de la harina, sin perjuicio de los controles indispensables que sean necesarios para fines tributarios, de calidad y otros compatibles con la libre competencia. La derogación solicitada por el señor Fiscal, se refiere a los actuales decretos supremos que establecen el sistema de comercialización objetado, pero no a las normas primarias como la Ley N° 7.747, artículo 42, letra b); el Decreto Ley N° 520, de 1932, cuyo texto refundido fue fijado por

COMISIÓN RESOLUTIVA
DECRETOS N° 211 DE 1973
HARINA

Decreto N° 1262, de 1953; el Decreto N° 338, de 1945, reglamentario del Decreto Ley N° 520, y el Decreto con Fuerza de Ley N° 88, de 1953, normas que permitirían, en caso de necesidad, establecer, posteriormente, un estanco en la distribución de la harina, previo informe favorable de esta Comisión Resolutiva, en conformidad con el inciso 3° del artículo 5° del Decreto Ley N° 211, de 1973.

4.- Esta Comisión, conociendo del requerimiento señalado en el párrafo precedente, confirió traslado de él a la Empresa de Comercio Agrícola, a la Federación Chilena de Industriales Panaderos, a la Asociación de Molineros del Centro, a la Unión de Industriales Molineros de Chile, a la Corporación de Molinos de Chile y a las Asociaciones de Molineros de Concepción, de Cautín y Malleco y del Sur, respectivamente, cuyas observaciones rolan en el expediente.

CONSIDERANDO:

I.- que, de acuerdo con los antecedentes agregados a esta causa, hasta el año 1962, existía libertad en la comercialización de harina en todo el territorio nacional, no obstante que el precio-tanto del trigo como de la harina era fijado por la autoridad, en valores distintos para cada zona, que iban aumentando, gradualmente, de sur a norte del país.

II.- que, en el mismo período referido en la consideración precedente, los industriales molineros adquirían, directamente de los agricultores, el trigo necesario para los primeros meses de molienda y le compraban a la Empresa de Comercio Agrícola el saldo necesario para los últimos meses del año.

CO... RESOLUTIVA
DECRETO N° 4 DE 1973
... HARINA

III.- Que la capacidad instalada de la industria molinera ha sido y es superior a la necesaria para producir la harina que consume el país, circunstancia que originó entre los molineros una singular competencia a fin de colocar la totalidad de sus respectivas producciones, ocupando íntegramente sus respectivas capacidades instaladas. Lo singular de esta competencia consistió en que ella no se hizo sobre bases como la oferta de un precio menor o el mejoramiento de la calidad de la harina, sino que se efectuó a través del otorgamiento de crédito a los industriales panaderos, trasladando, así, los molineros, aquél que obtenían de los agricultores y de la Empresa de Comercio Agrícola.

IV.- La forma de competir empleada por los industriales molineros, y que ha sido descrita en la motivación que precede, produjo una difícil situación que condujo al desfinanciamiento de la industria molinera y la convirtió en una gran acreedora de los industriales panaderos que, en definitiva, fueron los únicos beneficiarios del sistema de pago diferido, toda vez que compraban harina a largo plazo y vendían el pan al contado. Por otra parte, simultáneamente, los molinos acumularon una enorme deuda en favor de los productores de trigo y de la Empresa de Comercio Agrícola.

V.- La anormalidad económica-financiera y comercial, descrita en las consideraciones anteriores, movió al Supremo Gobierno a dictar el Decreto N° 4, de 6 de Marzo de 1962 y sus modificaciones posteriores, cuyas normas fueron sistematizadas y actualizadas por el Decreto N° 419, de 1968, correspondiente, también, al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

VI.- Que, en síntesis, los preceptos anteriormente citados establecen que:

A) Los molinos de harina de trigo no pueden comercializar libremente este producto en las provincias de Santiago, Valparaíso, Aconcagua y Coquimbo, pues deben hacerlo en la forma y condiciones que determinen la Dirección de Industria y Comercio y la Empresa de Comercio Agrícola. (artículo 1°, Decreto Supremo N° 419).

B) Sólo los molinos inscritos en el correspondiente Registro de la Empresa de Comercio Agrícola pueden vender o transportar harina en, desde o hacia las provincias anteriormente indicadas. (artículo 17°).

C) Los molinos inscritos en el Rol de la Empresa de Comercio Agrícola sólo pueden comercializar, en las zonas afectas a restricción, aquellas cantidades de harina o cuotas que les haya asignado ECA. (artículo 1°, inciso 2°).

D) Para movilizar harina en, desde o hacia las zonas de restricción, en cantidad superior a 46 kilogramos, es imprescindible obtener una guía de libre tránsito otorgada por la Dirección de Industria y Comercio y contar, además, con la Guía de Control y Molienda prescrita por el Decreto Supremo N° 614, de 9 de Octubre de 1933, del Ministerio de Agricultura. (Artículo 2°). La Dirección de Industria y Comercio puede requisar cualquiera partida de harina superior a 46 kilogramos, que circule en la zona de restricción, sin la guía de Libre Tránsito, aunque haya sido envasada en cantidades inferiores. La Empresa de los Ferrocarriles del Estado y demás empresas de transporte, a su vez, están obligadas a exigir la mencionada Guía.

RESOLUTIVA
DECRETAL N° 11.121 DE 1973
COMERCIO AGRICOLA

E) Toda persona que desee comprar harina, en cantidad superior a 46 kilogramos, debe solicitar a ECA que le extienda la correspondiente Nota de Venta, la que, constituye la respectiva Orden de Entrega contra el molino designado por ECA. Un ejemplar de la Nota de Venta, timbrada y firmada por la Dirección de Industria y Comercio, es la Guía de Libre Tránsito mencionada en el artículo 2°. (artículo 4°). El pago debe efectuarse, siempre, de contado.

F) Los Molinos deben despachar la harina que señale la Guía de Libre Tránsito, dentro de las 24 horas siguientes a la recepción, de dicha Guía, bajo pena de incurrir en negativa de venta o acaparamiento. (artículo 13°).

G) Los molinos autorizados para colocar harina en las zonas de restricción, pueden hacerlo por medio de bodegas que instalen en dichas zonas o enviándola a aquellas de la Empresa de Comercio Agrícola, pactando con ésta las condiciones en que se operará. En todo caso, los Molinos sólo pueden entregar en sus propias bodegas la harina que coloquen por intermedio de la Empresa de Comercio Agrícola.

H) La Empresa antes mencionada cobra a los molinos una comisión ascendente a un 1% de la venta y para ello se encuentra facultada por el artículo 18 del D. F. L. N° 274 de 1960.

I) En casos de infracciones reiteradas a las normas del Decreto N° 419, la Dirección de Industria y Comercio puede suspender el otorgamiento de Guía de Libre Tránsito al respectivo molino.

J) La Empresa de Comercio Agrícola tiene facultad para modificar la cuota de colocación de harina que haya asignado a cada molino e, incluso, puede fraccionar su colocación entre diversas ciudades, fraccionamiento que, igualmente, puede cambiar. (artículo 6°).

K) Del mismo modo, es facultad de la Empresa de Comercio Agrícola, si la colocación que resulte para cada molino no es suficiente para copar la cuota que le haya sido asignada, rebajar la cantidad necesaria para que todos los Molinos coloquen el mismo porcentaje de su cuota. (artículo 6° , inciso 3°).

VII.- Que las normas legales cuya síntesis se efectuara en la consideración anterior, son contrarias a la libre competencia. En efecto, ellas permiten que la Empresa de Comercio Agrícola fije zonas de mercado solamente para aquellos molinos que ha aceptado inscribir en la nómina que lleva al efecto, y, aun, que a cada uno de éstos fije la respectiva cuota de harina que pueda colocar. La primera restricción constituye una discriminación respecto de los molinos no incluidos en aquella nómina, y, la segunda, una eliminación de la competencia, que no se compatibilizan con las normas contenidas en el Decreto Ley N° 211, de 1973, y, en lo específico, configuran las infracciones previstas en su artículo 2°, letras c) y e).

VIII.- En otro orden de ideas, el hecho consistente en que, en las zonas de restricción, sea ECA la que vende la harina por cuenta de los productores, conlleva un sistema de ventas a base de un único precio en todas aquéllas efectuadas por intermedio de ECA, que son la gran mayoría. La modalidad en referencia, produce los mismos efectos que un acuerdo de precio, obviamente, contrario a la libre competencia, aún cuando no haya sido propósito de los molinos ni de ECA producir ese resultado.

COMISION RESOLUTIVA
OCTUBRE DE 1973
MONTEVIA

A la reflexión anterior no se opone la circunstancia que la harina se encuentre actualmente sujeta a un régimen de determinación de precios por la autoridad, por cuanto, ello no impide que los molinos puedan venderla en el precio que estimen conveniente, por debajo del oficial.

IX.- Por otra parte, si bien es posible explicar y justificar desde el punto de vista del interés nacional, la instauración de un sistema como el que se inicia con la dictación del Decreto N° 4, de 1962, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, ello sólo es valedero en la medida en que dicho sistema se conforme con una realidad histórico-económica, como la que le sirvió de fundamento y así lo reconoce, también, la sentencia de la Comisión Antimonopolios creada por la Ley N° 13.305, como se verá más adelante. En la actualidad y, superadas, como han quedado, todas las anomalías que dieron origen a la reglamentación restrictiva que se viene impugnando como contraria a las normas del Decreto Ley N° 211, tal reglamentación resulta carente de base y sin apoyo en el interés nacional.

X.- No puede desconocer esta Comisión que parte importante de la misión de la Empresa de Comercio Agrícola se refiere al adecuado abastecimiento de harina en todo el país y, principalmente, en aquellas zonas que no cuentan ni con producción de trigo ni con molinos que puedan procesar ese cereal. Sin embargo, tal legítimo cometido no resulta entorpecido, en modo alguno, por la derogación de las normas reglamentarias contrarias al Decreto Ley N° 211, de 1973, toda vez que, de acuerdo con sus preceptos orgánicos, que están contenidos en el D. F. L. N° 274, de 1960, la Empresa de Comercio Agrícola, entre otras funciones indicadas en el artículo 15 de ese cuerpo legal, y según aparece en la letra h) del mismo, tiene la de "atender el abastecimiento de aquellas

COMISION RESOLUTIVA
DICIEMBRE Y ENERO DE 1973
SECRETARIA

zonas del territorio nacional en las que, por dificultades de transporte u otra cuasa, no estén adecuadamente satisfechas las necesidades de consumo de la población". Para el cumplimiento de lo anterior, la citada Empresa está facultada para adquirir en el mercado interno o externo toda clase de artículos o mercaderías de uso o consumo habitual.

XI.- (ue, en cuanto a la preocupación de la Empresa de Comercio Agrícola en orden a mantener la obligación de los molinos de colocar por intermedio de aquélla sus producciones de harina y de hacerlo sólo con pago de contado, estima la Comisión que este último particular por decir relación con aspectos muy vinculados a los criterios de política económica que pueda tener el Supremo Gobierno, y no teniendo, por sí sólo, carácter decisivo para la libre competencia, no es materia sobre la cual debe emitir un pronunciamiento, en esta oportunidad. En cambio, la intermediación forzosa de la Empresa de Comercio Agrícola, como ya se anticipara, causa un entorpecimiento a la libre concurrencia, en cuanto obliga al reparto de cuotas e impide la competencia que pudieran desarrollar los molinos bajo el límite máximo del precio oficial de la harina.

XII.- La Empresa de Comercio Agrícola estima que existe una necesaria reserva de mercado que deriva del hecho de tener la harina diversos precios, según sea el lugar dentro del territorio nacional en que se efectúe la respectiva venta. Es cierto que existe tal diferencia de precios pero, realmente, lo que ocurre es que el precio base sigue siendo el mismo y sólo experimenta adiciones o disminuciones por razones de mayor o menor flete. Sin embargo, aún aceptando, la diversidad de precios, resulta que ésta no es necesariamente un factor que determine la existencia de zonas de mercado reservadas a determinadas personas toda vez que esas diferencias no impiden que una mejor tecnología o una mayor eficiencia permitan a una Empresa absorberlas en razón de sus menores costos y,

COMISION RESOLUTIVA
LEY N° 201 DE 1973
MINISTERIO DE AGRICULTURA

así, competir en zonas aparentemente reservadas. Por último, los factores en estudio son elementos que no tienen por qué preocupar a la Empresa de Comercio Agrícola, dentro de un sistema de libre competencia, sino a aquellas que tienen la posibilidad de participar en él como empresas particulares.

XIII.- Volviendo sobre lo anticipado en la novena consideración, sobre una anterior sentencia de la Comisión Antimonopolios del Título V de la Ley N° 13.305, debe señalarse que no existe contradicción entre lo resuelto por aquélla, respecto de la materia en estudio, y el pronunciamiento que actualmente solicita la Fiscalía a esta Comisión, contrariamente a lo que pretende la Empresa de Comercio Agrícola. En efecto, la sentencia de aquella H. Comisión de 8 de Julio de 1966, confirmada por la Excma. Corte Suprema en fallo de 12 de Noviembre del mismo año, reconoce que los actos entonces y ahora objetados, son contrarios a la libre competencia, pero que estaban justificados porque habían sido dictados por las autoridades en uso de atribuciones que conservaban plena vigencia de conformidad con el artículo 131 de la Ley N° 13.305. Actualmente, la situación no ha variado, pues el artículo 5° del Decreto Ley N° 211, de 1973, también respeta la vigencia de aquellos actos y atribuciones. Ahora, sin embargo, el inciso final de dicho artículo 5°, otorga a esta Comisión la facultad de requerir de los Poderes Públicos la modificación o derogación de las disposiciones legales y reglamentarias, vigentes según el mismo artículo, y que, por lo mismo, están cumpliéndose y produciendo plenos efectos, si, a su juicio, limitan o eliminan la libre competencia y son perjudiciales para el interés común.

XIV.- En último término, la Empresa de Comercio Agrícola hace presente que, si se produce la derogación de las

COMISION RESOLUTIVA
DE LA LEY N° 211 DE 1973
FISCALIA

normas contenidas en el Decreto N° 419, de 1968 y, posteriormente, aparece la conveniencia de reponer dichas normas, se permita efectuar tal reposición, omitiendo el informe previo y favorable que, para esos efectos, exige el artículo 4° del Decreto Ley N° 211, de 1973.

Funda, la Empresa de Comercio Agrícola, su petición, en la conveniencia de obtener una máxima expedición en el proceso de restablecer la vigencia de las normas que puedan ser derogadas. Sobre dicha conveniencia no estima del caso pronunciarse esta Comisión, pero si, debe señalar que lo pedido por esa Empresa no puede ser aceptado toda vez que supone la trasgresión de lo expresamente ordenado por el ya citado artículo 4° , del Decreto Ley N° 211.

Y, de acuerdo, además, con los artículos N°s 1, 2° , letras c), d) y e) ; 4° , inciso 3° , 5, inciso final; 17, letra d) y 18 del Decreto Ley N° 211, de 1973.

S E D E C L A R A :

1° .- Que las normas contenidas en el Decreto Supremo N° 419, de 1968, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, en cuanto crean zonas de mercado reservadas a determinadas industrias molineras, fijan cuotas de colocación de harina a cada una de aquellas industrias en las zonas referidas e impiden la competencia que podrían desarrollar los molinos dentro del límite máximo del precio oficial de la harina, por la forzosa intermediación de la Empresa de Comercio Agrícola en la venta de la misma, son contrarias a la libre competencia; y

2° .- Por consiguiente, se requiere al Supremo Gobierno, la derogación o modificación de los citados preceptos reglamentarios, en términos de hacer cesar los atentados a la li-

COMISION RESOLUTIVA
DECRETOS LEYES Y RESOLUCIONES DE 1973
A N O 1 9 7 3

bre competencia que ellos implican.

Transcribábase a los Señores Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Agricultura, al Señor Vicepresidente Ejecutivo de la Empresa de Comercio Agrícola y a la H. Comisión Preventiva Provincial de Talca.

Notifíquese al Señor Fiscal de la Defensa de la Libre Competencia.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Pronunciada por los señores Víctor Manuel Rivas del Canto, Ministro de la Excm. Corte Suprema y Presidente de la Comisión; don Luis Hernán Merino Espiñeira, Superintendente de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio; don Miguel Ibáñez Barceló, Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras; don Exequiel Sagredo Fonca, Síndico General de Quiebras y don Jorge Cuerrero Serrano, Fiscal de la Dirección de Industria y Comercio, subrogando al Director Nacional.

[Handwritten signature]
ELIANA CARRASCO CARRASCO

WOL/mtom.

Secretaría
COMISION PREVENTIVA
DICIEMBRE 1973
TALCA