

## **CONCLUSIONES COMISIÓN INVESTIGADORA PAPEL CONFORT**

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:**

### **1.2.- 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 Irrarrázaval, 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.

### **1.3.- 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 recalculer 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.

#### **1.4.- 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 Irrázaval.

## **1.5.- 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 poderío 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.

#### **1.6.- 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 querrela 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.

#### **1.7.- 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.

#### **1.8.- 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.

Queremos 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 Crecex. 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 Crece 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 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) Manejo sustentable de los ecosistemas forestales sin la bonificación del DL 701.
- 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) Manejo de cuencas y producción de agua en calidad y cantidad.
- d) Reconocimiento constitucional del pueblo Mapuche.
- e) Administración y desarrollo del patrimonio forestal del estado.
- f) 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 pongamos atención a las denuncias de abusos policiales realizadas ante esta comisión por parte de las comunidades Mapuche de Tirúa.

Se solicita 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.- INDEMINIZACION 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 ausencia de una herramienta legal de parte del Servicio

Nacional del Consumidor (Sernac) para obtener una reparación a los clientes. Actualmente dicho organismo solo puede convocar a un proceso voluntario de mediación colectiva, lo que obviamente no asegura la participación ni menos la aceptación de parte de las empresas de una fórmula final de reparación a los clientes perjudicados.

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 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, Odecus y Conadecus es fructífera esta deberá ser ratificada en el tribunal donde Conadecus presentó una demanda colectiva.

Solicitamos a 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.

**DANIEL NÚÑEZ ARANCIBIA  
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA  
PRESIDENTE  
COMISIÓN INVESTIGADORA  
PAPEL CONFORT**