

ANT.: Denuncia Rol N° 2364-15  
FNE.  
MAT.: Minuta de inadmisibilidad.

Santiago, 31 MAR. 2016

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE UNIDAD ANTI-CARTELES (S)

Por la presente vía informo al señor Fiscal acerca de la admisibilidad de la denuncia del Antecedente, recomendando su archivo, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

#### **I. ANTECEDENTES DE LA DENUNCIA**

1. Con fecha 13 de noviembre de 2015 ingresó a esta Fiscalía Nacional Económica (o "FNE") una denuncia de [1] (o la "Denuncia" y la "Denunciante" respectivamente), señalando la existencia de presuntos atentados a la libre competencia por parte de la Cámara Franca A.G., Asociación de Usuarios de la Zona Franca de Punta Arenas (o la "Cámara Franca" y la "Zona Franca" respectivamente).
2. La Cámara Franca es una asociación que reúne a los principales arrendatarios de espacios de la Zona Franca<sup>1</sup>. La actual concesionaria de la Zona Franca es Sociedad de Rentas Inmobiliarias Limitada (o "SRI"). De acuerdo con la Denuncia, la Cámara Franca constituiría una instancia en que sus asociados adoptan decisiones comerciales de manera grupal y no independiente, lo que implicaría que mantendrían el control absoluto sobre la oferta de la referida zona.

---

<sup>1</sup> Espacios que corresponden a terrenos, locales comerciales, módulos y bodegas ubicadas en el recinto que comprende la Zona Franca.

3. Lo anterior se vería reflejado, entre otros, en las siguientes conductas por parte de la Cámara Franca: (i) negativa a abrir los locales comerciales de sus asociados los días domingos y festivos; (ii) amenaza de cerrar los locales comerciales en bloque para ejercer presión sobre la actual concesionaria; y, (iii) negativa a pagar los gastos comunes a SRI.
4. De acuerdo a la Denuncia, los actos anteriormente descritos constituirían un boicot por parte de la Cámara Franca que tendría principalmente por fin: (i) perjudicar financieramente a SRI; (ii) desincentivar la entrada de un nuevo concesionario una vez terminado el periodo de SRI; y, (iii) generar percepción de inestabilidad para evitar la entrada de nuevos usuarios a la Zona Franca.

## II. LA INDUSTRIA

5. Las Zonas Francas en Chile corresponden al *"área o porción unitaria de territorio perfectamente deslindada y próxima a un puerto o aeropuerto amparada por presunción de extraterritorialidad aduanera"*<sup>2</sup>.
6. Estas zonas otorgan diversos beneficios, tanto tributarios como aduaneros, siendo los principales los siguientes: (i) las sociedades administradoras y sus usuarios están exentos de los impuestos a las ventas y servicios por las operaciones que realicen dentro de dichos recintos y zonas<sup>3</sup>; (ii) asimismo, están exentos del Impuesto de Primera Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta por las utilidades devengadas en sus ejercicios financieros<sup>4</sup>; y, (iii) mientras las mercancías permanezcan en las Zonas Francas, se consideran como si

<sup>2</sup> Artículo 2° del Decreto con Fuerza de Ley N°2 del año 2001 del Ministerio de Hacienda, que Aprueba el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N° 341, de 1977, del Ministerio de Hacienda, *Sobre Zonas Francas* (o "DFL N°2"). Las Zonas Francas son además reguladas por el Decreto Ley N° 1.055 del año 1975: *Sobre Zonas y Depósitos Francos*; el Decreto del Ministerio de Hacienda N° 1.355 del año 1976: *Reglamento de las Zonas Francas*; la Ley de Zona Franca, Decreto con Fuerza de Ley N° 2 del año 2001: *Aprueba el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del DFL N° 341/77 de Hacienda*; la Ley N° 18.110 del año 1982: *Sobre Mercancías Nacionales o Nacionalizadas en Zona Franca, Ingreso y Salida*; la Ley N° 18.211 del año 1983: *Art. N° 11, Impuesto Único de Zona Franca*; y, la Ley N° 19.946 del año 2004: *Crea Zona Franca de Extensión, Región de Aysén y Provincia de Palena*.

<sup>3</sup> Artículo 23 inciso primero del DFL N°2.

<sup>4</sup> Artículo 23 inciso segundo del DFL N°2. Sin perjuicio de ello, están obligadas a llevar contabilidad con arreglo a la legislación chilena, con el objeto de acreditar la participación de utilidades respecto a las cuales sus propietarios tributan anualmente con el Impuesto Global Complementario o Adicional, según corresponda.

estuvieran en el extranjero y, en consecuencia, no están afectas al pago de los derechos, impuestos, tasas y demás gravámenes que se perciban por intermedio de las Aduanas<sup>5</sup>.

7. De acuerdo a lo establecido en el artículo 11 del DFL N°2, la administración y explotación de las Zonas Francas debe ser entregada por el Estado de Chile, a través del Ministerio de Hacienda, a las personas jurídicas que cumplan con las bases que determine dicho Ministerio y el de Economía, Fomento y Reconstrucción. Las concesiones son otorgadas mediante contratos, cuyas condiciones son libremente pactadas con el interesado de conformidad a las leyes nacionales.
8. La actual concesionaria de la Zona Franca es SRI, según consta en el Contrato de Concesión suscrito con fecha 29 de mayo 2007<sup>6</sup>. Esta concesión comenzó a regir el 10 de agosto del año 2007 y tiene una duración de 23 años contados desde dicha fecha.
9. En términos de distribución, la Zona Franca está conformada por el Recinto Franco, (en adelante, el "Recinto"), que corresponde a un terreno de 53 hectáreas, dividido en manzanas<sup>7</sup>. Dentro del mismo se encuentra el denominado Módulo Central (o "Módulo Central"), que corresponde al único centro comercial con que cuenta el Recinto y que, de acuerdo a lo señalado por la Denunciante, sería el sector más visitado del mismo.
10. Actualmente, la Zona Franca cuenta con más de 800 usuarios<sup>8</sup>. Estos realizan operaciones de diversa índole en una amplia diversidad de rubros. Existen dentro del Recinto usuarios dedicados a la importación, compra, depósito, exhibición, transformación, empaque y comercialización. Tales operaciones tienen lugar en

---

<sup>5</sup> Artículo 24 del DFL N°2.

<sup>6</sup> Mediante escritura pública otorgada en la Notaría de don Edmundo Correa Paredes, cuyo texto refundido y definitivo se establece en escritura pública de la misma Notaría, de fecha 13 de julio de 2007. La anterior concesionaria de la Zona Franca era Parenazón Chile Limitada, sociedad que postuló y perdió la concesión contra SRI en el año 2007. De acuerdo a lo establecido en la Denuncia, los controladores de dicha sociedad serían algunos de los asociados de la Cámara Franca.

<sup>7</sup> Ver <http://zonaaustral.cl/plano-recinto-franco/>, visitada por última vez con fecha 3 de marzo de 2016.

<sup>8</sup> Ver <http://zonaaustral.cl/regimen-general/>, visitada por última vez con fecha 16 de febrero de 2016.

rubros tan diversos como vestuario, computación y electrónica, supermercados, perfumería, vehículos, distribuidora de alimentos, fotografía e imprenta, entre otros<sup>9</sup>. La Zona Franca es visitada por más de 7,9 millones de personas al año y sus ventas superan los 500 millones de dólares anuales<sup>10</sup>.

11. De los mencionados 800 usuarios, 77 arriendan espacios dentro del Recinto, los que en su mayoría cuentan con más de un espacio arrendado. El Módulo Central cuenta específicamente con 42 arrendatarios<sup>11</sup>.
12. Un 64,9% de los arrendatarios del Recinto y un 66,6% de los arrendatarios del Módulo Central pertenecen a la Cámara Franca.
13. Finalmente, se debe tener presente que actualmente existen diversos conflictos judiciales entre la Intendencia de Magallanes, SRI y la Cámara Franca<sup>12</sup>.

### III. ANALISIS DE LA DENUNCIA

14. El Instructivo Interno Para el Desarrollo de las Investigaciones de la Fiscalía Nacional Económica<sup>13</sup> establece, en su párrafo 28, que la FNE podrá no dar inicio a una investigación cuando *"la denuncia se refiera a hechos actos o convenciones que no sean o no aparezcan como constitutivos de infracciones al DL 211"*. La FNE puede, asimismo, no dar inicio a una investigación cuando ello no pareciere justificado, *"teniendo en cuenta el interés general de la colectividad en el orden económico, la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de la función que le corresponde a esta Fiscalía"*.

---

<sup>9</sup> De acuerdo a información otorgada por [1].

<sup>10</sup> Ver <http://zonaaustral.cl/regimen-general/>, visitada por última vez con fecha 16 de febrero de 2016.

<sup>11</sup> De acuerdo a información otorgada por [1].

<sup>12</sup> Ver <http://www.dialogosur.cl/cmara-franca-realiz-nueva-denuncia-en-contra-de-concesionario-de-zona-franca;> [http://www.elmagallanews.cl/noticia/politica/ampliacion-de-querella-por-falsificacion-de-instrumento-publico-ex-intendente-pena-;](http://www.elmagallanews.cl/noticia/politica/ampliacion-de-querella-por-falsificacion-de-instrumento-publico-ex-intendente-pena-) [http://radiopolar.com/noticia\\_102464.html;](http://radiopolar.com/noticia_102464.html) [http://elpinguino.com/noticia/2015/07/21/zf-formalizaran-a-gerente-y-ex-sub-gerente-de-sri-por-estafa-tras-querella-de-usuarios;](http://elpinguino.com/noticia/2015/07/21/zf-formalizaran-a-gerente-y-ex-sub-gerente-de-sri-por-estafa-tras-querella-de-usuarios) y, <http://laprensaaustral.cl/cronica/presidente-de-camara-franca-enfrentara-juicio-por-injurias/>, visitadas todas por última vez con fecha 16 de febrero de 2016.

<sup>13</sup> De mayo de 2013, disponible en [http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2013/05/Instr\\_investigaciones\\_2013.pdf](http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2013/05/Instr_investigaciones_2013.pdf), visitada por última vez con fecha 3 de marzo de 2016.

15. De acuerdo con los antecedentes reunidos por esta Fiscalía, los hechos denunciados no son efectivos. Por lo mismo, teniendo en cuenta el interés general de la colectividad, la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las labores de este servicio, recomendamos no dar inicio a una investigación. Lo anterior, con independencia de la calificación jurídica que a esos hechos, de ser efectivos, podría o no dárseles a la luz de lo dispuesto en el DL 211.

### III.1. Negativa conjunta de los arrendatarios a abrir sus locales

16. En cuanto a la negativa de la Cámara Franca a abrir sus locales los días domingos y festivos, es posible afirmar que ello no sería efectivo del modo expresado por la Denunciante.
17. Se indica al respecto en la Denuncia que *"una decisión que debería quedar reservada a la adopción independiente y unilateral de cada Usuario [la apertura de locales en días domingos y festivos], ha sido finalmente adoptada colectivamente en el seno de una asociación gremial, la que ha decidido que sus Usuarios se deben abstener de ampliar sus respectivas ofertas a los días en que actualmente se encuentran cerrados."*
18. De acuerdo a la Denunciante, el horario de apertura de locales en el Módulo Central<sup>14</sup> y su obligatoriedad dependen de la fecha de suscripción del contrato de arrendamiento correspondiente<sup>15</sup>. Así, en el caso de arrendatarios con contratos posteriores al año 2007<sup>16</sup>, el horario de apertura obligatoria es de lunes a jueves, de 11:00 a 13:00 horas y de 15:00 a 20:00 horas, y viernes, sábados, domingos y festivos, horario continuado de 11:00 a 20:30 horas.
19. Por su parte, los contratos suscritos antes del año 2007 cuentan con una cláusula que establece que: *"la Arrendataria se obliga a respetar respecto del local arrendado, los horarios de apertura y cierre uniforme establecidos para el Edificio de Exhibición y Ventas que determine la Sociedad, en conjunto con la*

---

<sup>14</sup> En el resto del Recinto existe libertad de horarios en relación a la apertura de espacios arrendados.

<sup>15</sup> Esto dado que, de acuerdo a lo establecido en la cláusula décimo novena del contrato de concesión de SRI, los términos de los contratos de arrendamiento vigentes a dicha fecha debían ser respetados hasta el año 2017.

<sup>16</sup> Específicamente, contratos celebrados con posterioridad a la fecha de suscripción del contrato de concesión por parte de SRI.

*asociación de usuarios que represente a la mayoría numérica de arrendatarios y concesionarios de dicho Edificio*<sup>17</sup>. La Cámara Franca es la única asociación de usuarios existente tanto en relación al Módulo Central como al resto del Recinto<sup>18</sup>. El horario de apertura obligatoria acordado actualmente por SRI y la Cámara Franca es de lunes a sábado de 10:30 a 13:00 horas y de 15:00 a 20:00 horas<sup>19</sup>. SRI ha propuesto la modificación de este horario, intentando extender el horario obligatorio a días domingos y festivos, sin poder llegar a acuerdo con la Cámara Franca<sup>20</sup>.

20. Además de ampararse en la cláusula contractual referida, de la negativa de la Cámara Franca a alterar el horario establecido no puede desprenderse que ésta obligue a sus afiliados a mantener cerrados sus locales comerciales en días domingos y feriados. Según muestran [2], la Cámara Franca no ha hecho más que oponerse a que SRI impusiera un horario obligatorio de apertura en dichos días<sup>21</sup>. Por ende, si bien los usuarios pueden abrir libremente sus locales si así lo desean, SRI no puede imponer multas en caso que los locales se encuentren cerrados<sup>22</sup>.
21. Así lo demuestra también el hecho que, durante el año 2015, miembros de la Cámara Franca hayan abierto libremente sus locales comerciales en días domingos y festivos<sup>23</sup>. Reafirma lo anterior que en días domingos y festivos exista un alto tráfico de público que asiste a la Zona Franca<sup>24</sup>.

---

<sup>17</sup> De acuerdo a lo establecido en los contratos de arrendamiento, el término "Sociedad" hace referencia a la concesionaria de la Zona Franca.

<sup>18</sup> De acuerdo a información otorgada por [1].

<sup>19</sup> Según los antecedentes presentados por la Denunciante, este horario fue acordado por SRI y la Cámara Franca en el año 2008, modificándose así el horario original consensuado por la asociación y la anterior concesionaria.

<sup>20</sup> De acuerdo a antecedentes presentados por la Denunciante, la Cámara Franca aduciría diversas razones para no llegar a acuerdo, siendo la principal de ellas que no resultaría viable financieramente para algunos de sus asociados, especialmente aquellos que arriendan espacios reducidos en el Módulo Central, abrir sus locales obligatoriamente en días domingos y festivos.

<sup>21</sup> De este modo, [3].

<sup>22</sup> Además, [4].

<sup>23</sup> En virtud de la información otorgada por [1], y a modo de ejemplo, [5].

<sup>24</sup> En virtud de la información otorgada por [1], [6].

22. En consecuencia, si bien la Cámara Franca ha establecido, en virtud de los contratos suscritos con SRI, horarios de apertura para sus asociados, lo cierto es que se trata de horarios mínimos de apertura, oponiéndose a que SRI establezca un horario obligatorio para los días domingos y festivos. Por tanto, no es efectivo, como sostiene la Denunciante, que en el seno de la Cámara Franca sus asociados hayan decidido conjuntamente no abrir sus locales los días domingos y festivos. Así lo demuestra, por lo demás, el que varios de los asociados hayan abierto, en los hechos, sus locales en tales días.

### III.2. Negativa conjunta a pagar gastos comunes

23. En cuanto a la segunda conducta denunciada, consistente en la instrucción de la Cámara Franca a sus miembros de dejar de pagar los gastos comunes, ello tampoco sería efectivo.
24. De acuerdo a la Denuncia, la referida instrucción constaría en el documento denominado *"INFORMACIÓN Y TEMAS A TRATAR EN ASAMBLEA EXTRAORDINARIA DE CAMARA FRANCA A CELEBRARSE HOY MARTES 26/08/2014"*. Sin embargo, de la lectura de dicho documento solo se desprende que: (i) existen diversos conflictos entre SRI y los usuarios de la Zona Franca que integran la Cámara Franca; (ii) uno de ellos tiene que ver con supuestos cobros ilícitos de gastos comunes por varios años; (iii) en la asamblea de fecha 26 de agosto de 2014 se sometería a discusión el inicio de una demanda por dichos cobros ilícitos; (iv) como explicación de los posibles efectos que traería aparejada la presentación de la demanda, se indica que los usuarios podrían dejar de pagar los gastos comunes a SRI y pasar a pagarlos directamente al tribunal correspondiente.
25. Entonces, en el documento presentado consta la explicación de conflictos judiciales pendientes o potenciales entre SRI y los usuarios de la Cámara Franca, para ser sometido a votación, y no una instrucción de la asociación a sus asociados para actuar de un modo determinado.

### III.3. Cierre concertado de locales

26. Señala la Denuncia que la Cámara Franca habría mencionado, en un programa de televisión local<sup>25</sup>, que habría conversado internamente la posibilidad de cierre en bloque de sus locales comerciales. Tal medida habría tenido por objeto ejercer presión sobre SRI y las autoridades locales, de modo tal de obtener el término del contrato de concesión.
27. Al respecto, se debe indicar que si bien ello fue mencionado en dicho contexto, también fue inmediata y completamente descartado en el mismo programa, indicando el Presidente de la Cámara Franca lo siguiente: *"Cuando nosotros comenzamos con este conflicto en varias ocasiones conversamos el tema de cerrar la Zona Franca, lo conversamos, pero optamos, pero optamos por imos, porque sabemos que tenemos la razón tenemos, las reglas del juego están dictadas, han habido incumplimientos, esos incumplimientos lamentablemente no se fiscalizaron a tiempo y se acumularon tanto que hoy día el intendente perfectamente puede firmar y decir, váyanse señores."*
28. Finalmente, se debe indicar que no se han presentado mayores explicaciones y/o antecedentes que fundamenten los demás hechos denunciados.

## IV. CONCLUSIONES

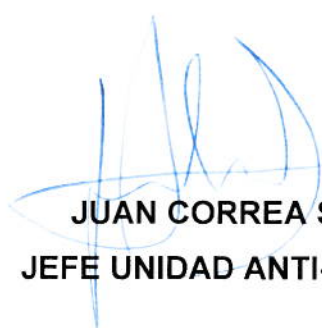
29. Que, en virtud de los antecedentes tenidos a la vista, esta Fiscalía ha podido concluir que varios de los hechos denunciados no serían efectivos. Por lo anterior, y teniendo especialmente en cuenta la eficiencia y eficacia con que esta Fiscalía está llamada a cumplir las funciones que la ley le encomienda, creemos innecesario pronunciarse respecto de si los hechos denunciados constituirían o no, de ser efectivos, una infracción al artículo 3 del Decreto Ley N° 211.
30. Las conclusiones antes descritas no suponen, en modo alguno, una opinión de esta Unidad respecto de la calificación jurídica que respecto de los mismos hechos puedan hacerse en otra sede, analizándolos a la luz de normas jurídicas cuya interpretación excede las competencias de este Servicio.

---

<sup>25</sup> Barómetro, transmitido por PingüinoTV.

31. Dado lo anterior, y sin perjuicio de la facultad de la Fiscalía Nacional Económica de velar permanentemente por la libre competencia, se recomienda el archivo de esta denuncia, no obstante lo cual podrán abrirse nuevas investigaciones y/o ejercer futuras acciones en caso de contar con nuevos antecedentes que lo ameriten.

Saluda atentamente a usted,



**JUAN CORREA SERRANO**  
**JEFE UNIDAD ANTI-CARTELES (S)**



CCD