

Santiago, veintinueve de Abril de mil novecientos ochenta y seis.

V I S T O S :

1.- A fs. 5 el señor Fiscal Nacional Económico requiere de esta Comisión que se instruya proceso en contra de la Federación Gremial Chilena de Industriales Panaderos, en adelante FECHIPAN, representada por su presidente don Francisco Bouzo Pavón, de la Asociación Gremial de Industriales del Pan, en adelante INDUPAN, representada por su presidente don Manuel Suárez Alvarez y en contra de ambos representantes para que se declare que sus conductas, expuestas en el requerimiento del señor Fiscal, constituyen un arbitrio contrario a la libre competencia y que se aplique como sanciones la disolución de FECHIPAN e INDUPAN, la inhabilidad temporal de sus presidentes, ya mencionados, para ocupar cargos directivos en instituciones gremiales por un período de cinco años y multas ascendentes a 1.000 Unidades Tributarias a cada una de las nombradas Federación y Asociación y de 250 Unidades Tributarias a cada uno de los nombrados señores Bouzo y Suárez.

Los fundamentos del requerimiento se enuncian y examinan en la parte considerativa de este fallo.

Por resolución que corre a fs. 12 de estos autos se tuvo por formulado el requerimiento del señor Fiscal y se confirió traslado a FECHIPAN e INDUPAN y a los señores Bouzo y Suárez, los cuales, por las razones que se contienen en sus respectivas presentaciones y que se analizarán en la parte considerativa de este fallo, solicitan que no se de lugar al requerimiento mencionado.

Las instituciones y personas requeridas rindieron prueba documental y testimonial. Además, se solicitó y obtuvo información del Banco Central de Chile, del Instituto Nacional de Estadísticas y de la Dirección de Industria y Comercio.

Se trajeron los autos en relación, escuchándose los ale

gatos de los abogados señores Alberto Díaz Carrasco y Oscar Herrera Valdivia.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el señor Fiscal reprocha a los dirigentes de FECHIPAN e INDUPAN, señores Bouzo y Suárez, haber hecho públicas declaraciones en los diarios "El Mercurio" y "La Tercera de La Hora", los días 28, 29 y 30 de Mayo de 1985, en el primero de dichos periódicos y el 29 de ese mismo mes y año en el segundo de ellos, fotocopias de las cuales corren a fs. 1, 2, 3, y 4 de los autos, referentes al precio del pan y a otras materias con él relacionadas, vaticinando alzas en el precio de ese producto en cantidades y porcentajes precisos y determinados: entre cinco y seis pesos por kilo y entre un 6% a un 8%, todo ello como consecuencia, según esas mismas declaraciones, de alzas en el valor de los insumos como la harina y la levadura.

SEGUNDO: Que las mencionadas declaraciones de los dirigentes señores Bouzo y Suárez, a juicio del señor Fiscal, constituyen una instrucción dirigida a los socios de FECHIPAN e INDUPAN, con el propósito de intervenir en el mercado del pan, induciendo a los industriales panaderos a elevar el precio de ese vital alimento de acuerdo con el porcentaje de alza que en forma general se les indica. Con ello se interfiere la libre acción de cada uno de los industriales panaderos, quienes conocen su negocio y deben manejarlo, desde el punto de vista mercantil, en forma totalmente autónoma e independiente, ya que la estructura de costos de cada industrial es distinta de la de los demás, por manera que dicha instrucción o sugerencia vulnera la libertad económica con que deben actuar esos industriales.

TERCERO: Que, a juicio del señor Fiscal, las finalidades que la ley reconoce a las asociaciones gremiales, que son las de promover la racionalización, el desarrollo y la protección de las actividades que son comunes a los asociados, no las habilitan, como tampoco a sus dirigentes, para orientar la conducta comercial de sus miembros, siendo de destacar que el Decreto Ley N° 2.757, de 1979, que rige tales asociaciones gremiales, prescribe, en su artículo 29, que "la realización o celebración por una asociación gre

mial de los hechos, actos o convenciones sancionados por el artículo 1º del Decreto Ley N°211, de 1973, constituirá circunstancia agravante de la responsabilidad penal de los que participen en tal conducta".

CUARTO: Hace presente el señor Fiscal que la actitud denunciada constituye una reiteración en el caso del señor Francisco Bouzo Pavón, quien, como presidente de FECHIPAN, observó, en el año 1979, un comportamiento idéntico al que actualmente se le reprocha, al que se hizo referencia en el considerando décimo segundo de la Resolución N°80, de 16 de Septiembre de 1980, en los siguientes términos: "... bien pudo el denunciado haber defendido al gremio a que pertenece, frente a la opinión pública, señalando las razones que pudieren haber explicado variaciones en el precio del pan; pero no es justificable, en modo alguno, que haya expresado pronósticos o vaticinios, cuantitativamente determinados, sobre tales variaciones, pues esas predicciones pudieron haber tenido efectos significativos en el mercado y haber implicado, así, una ingerencia ilícita en las fluctuaciones del citado precio del pan".

QUINTO: Que evacuando el traslado conferido, don Manuel Suárez Alvarez, por sí y en representación de INDUPAN, expone que es efectiva la declaración aparecida en el diario "El Mercurio", de 29 de Mayo de 1985, de que en los primeros días de Junio podría tener lugar un alza de un 6% a un 8% en el precio del pan, en el caso de materializarse nuevas alzas en insumos como la harina y la levadura, no siéndolo, en cambio, la afirmación de que con estos nuevos reajustes el valor del kilo de pan, que es actualmente de \$ 80 en algunas panaderías, subirá a \$86 y donde cuesta \$70 llegaría a los \$ 75. Este último agregado es propio del periodista que redactó la información, como se deduce del contexto de la crónica.

SEXTO: Que, según el señor Suárez, a principios de Mayo de 1985 se produjo una nueva alza en el precio de la harina y en el de los demás insumos que influyen en los costos de elaboración del pan, por lo que su precio aumentó en la proporción correspondiente a tales alzas. En esas circunstancias INDUPAN creyó conveniente informar a la opinión pública sobre los motivos del

aumento en el precio del pan, teniendo presente, además, que cuando sobrevienen alzas de ese producto la industria panadera, que es el último eslabón en la cadena trigo, harina y pan, padece las violentas reacciones de los consumidores.

SEPTIMO: Que de acuerdo con lo expresado en el considerando anterior, sostiene el señor Suárez que las declaraciones efectuadas no constituyen una instrucción ni inducen a los industriales del ramo a alzar el precio del pan, ni menos caen dentro de alguna de las figuras descritas en los artículos 1º y 2º del Decreto Ley N°211, de 1973. Por otra parte, el vaticinio de un alza de un 6% a un 8% en el precio de dicho producto no tuvo ninguna incidencia en la libre competencia, puesto que la sola lectura de las encuestas hechas por la Dirección de Industria y Comercio y el Instituto Nacional de Estadísticas y por los propios órganos de prensa demuestran que al analizar un número considerable de panaderías se ha comprobado una diferencia de precios de más del 20%, lo que significa que el alza efectiva en el precio del pan superó con creces el porcentaje previsto. Como el mismo señor Fiscal señala, la estructura de costos de cada industrial panadero es y seguirá siendo diferente, lo que explica la diferencia de precios en el kilo de pan corriente detectada por los organismos estatales antes mencionados.

OCTAVO: Que por definición dada en el artículo 1º del Decreto Ley N°2.757, de 1979, precisa el señor Suárez, las asociaciones gremiales tienen por objeto, entre otros, la protección de las actividades que son comunes a sus miembros en razón de la profesión, oficio o rama de la producción o de los servicios, cosa que ha hecho en su condición de presidente de INDUPAN, dando a conocer a la opinión pública las causas que, en su concepto, motivaban las alzas del precio del pan, por lo que estima haber actuado dentro del marco de la ley y de los estatutos que rigen la institución.

NOVENO: Que, a juicio del señor Suárez, las sanciones pedidas por el señor Fiscal no se compadecen ni con la ley ni con los hechos. En efecto, no procede pedir la disolución de INDUPAN, ya que las declaraciones efectuadas pueden ser calificadas de hechos, pero en ningún caso de actos, contratos, convenios,

sistemas o acuerdos que tiendan a impedir la libre competencia, que son los que facultan a la Comisión Resolutiva para ordenar la modificación o disolución de las sociedades, corporaciones y demás personas jurídicas de derecho privado. En cuanto a las multas pedidas, ellas resultan manifiestamente exageradas si se tiene en cuenta el capital en giro acreditado en autos y la ninguna o mínima gravedad de las aludidas declaraciones.

DECIMO: Que, por su parte, evacuando el traslado que también se le confiriera, el señor Francisco Bouzo Pavón manifiesta que en su declaración aparecida en el diario "El Mercurio", de 28 de Mayo de 1985, sólo ha mencionado las consecuencias del sistema de comercialización de la harina, principal insumo de la industria panadera, en el costo del pan, ya que como lo ha reconocido el Instituto Nacional de Estadísticas, desde el mes de Diciembre de 1984 hasta el mes de Mayo inclusive, la harina tuvo un alza de más o menos un 43,5%, en tanto que el pan ha tenido un aumento de sólo un 37,5%. No obstante ello, se desató una campaña inexplicable en prensa, radio y televisión en contra de la industria panadera, por lo que en entrevista solicitada por el referido periódico, aparte de calificar en duros términos el alza del precio de la harina, dijo que ello se traduciría en un alza del precio del pan, el que podría ser de más de \$80 ó de \$ 85 el kilo.

UNDECIMO: Que las mencionadas declaraciones, según el señor Bouzo, fueron hechas en defensa de la industria panadera ante los ataques injustificados de que era víctima, sin que ellas puedan estimarse como una sugerencia o una instrucción a la industria panadera para fijar un precio tal o cual al pan, ya que cada industrial determina el costo de fabricación del producto y el porcentaje de utilidad para determinar el precio con que entrará a competir en el mercado.

DUODECIMO: Que, a juicio del señor Bouzo, no se han violado ni el Decreto Ley N°2.757, de 1979, ni los estatutos de FECHIPAN, puesto que las asociaciones gremiales fueron creadas para defender los intereses generales de la industria y sus asociados, siendo esto lo que se ha hecho, es decir, demostrar a la opinión pública que el alza del precio del pan, atendido el hecho de que volvería a subir la harina y la levadura, no era un capricho de los industriales sino que se debía al alza de los insumos.

DECIMO TERCERO: Que en cuanto a la reiteración de la conducta que se le reprocha, el señor Bouzo expresa que el señor Fiscal se ha limitado a mencionar, en forma incompleta, un solo considerando de la Resolución N° 80, de 16 de Septiembre de 1980, haciendo abstracción de los demás considerandos, en especial de los noveno y décimo, según los cuales las solas declaraciones formuladas por el denunciado no bastan para dar por establecida la ejecución de actos contrarios a la libre competencia, ya que el aumento del precio del pan se debió a otras circunstancias y que, por otra parte, parece razonable que un dirigente acepte ser entrevistado sobre materias atinentes a la actividad de su gremio, sin perjuicio de que dicha sentencia haya estimado inconvenientes tales de declaraciones, porque pudieron haber tenido efectos significativos en el mercado. Pero que tanto en ese caso como en el presente tales declaraciones no tuvieron esos efectos, como que las alzas ya se venían produciendo desde mucho antes, como se desprende de las encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y la Dirección de Industria y Comercio.

DECIMO CUARTO: Que en relación con las sanciones solicitadas por el señor Fiscal, aclara el señor Bouzo que él no solicitó la entrevista periodística y que cuando fueron a conversar con él sus declaraciones las hizo a título personal y no como presidente de FECHIPAN, ya que la institución no había celebrado reunión alguna durante ese año, debiendo tenerse presente, además, que ella no es representativa de toda la industria panadera, perteneciendo a ella solamente las asociaciones de Arica, Valparaíso, Santiago, Talca, Linares, Temuco y Concepción. Por otra parte, cabe tener en cuenta que los ingresos de FECHIPAN sólo alcanzan a la suma de \$ 80.500 anuales, de tal forma que no se encuentra en condiciones de poder pagar 1.000 Unidades Tributarias, que es la sanción pedida por el señor Fiscal. Agrega que en lo personal tampoco podría pagar la multa pedida por el señor Fiscal, ascendente a 250 Unidades Tributarias, si se considera que en conformidad con su declaración a la renta sólo cuenta con una entrada de \$ 1.347.917 anuales, con la cual debe mantener una familia de siete hijos.

DECIMO QUINTO: Que parece verosímil que la declaración del señor Suárez, aparecida en el diario "El Mercurio" de Santiago, corriente a fs. 2 de estos autos, se haya limitado sólo a vaticinar un alza porcentual del precio del pan de materializar se nuevas alzas en insumos como la harina y la levadura, siendo de cargo del periodista señalar los nuevos precios del pan como consecuencia de tales alzas. Que, por su parte, el señor Bouzo reconoce haber hecho la declaración aparecida en el referido periódico, corriente a fs. 1, en la que sostiene que "la última alza de la harina -ya van tres en el mes- obliga a que el precio del pan suba esta semana entre cinco a seis pesos por kilo, llevándolo por encima de los \$80 u \$85". En cuanto a las demás publicaciones acompañadas a fs. 3 y 4 es posible advertir que ellas no contienen declaraciones que pudieran ser atribuidas a las personas mencionadas, sino que más bien puede pensarse que se trata de crónicas de los propios diarios sobre la base de encuestas realizadas por ellos mismos.

DECIMO SEXTO: Que también parece verosímil que las declaraciones hechas públicamente por los señores Suárez y Bouzo hayan tenido por finalidad principal dar una explicación a los consumidores acerca de los sucesivos aumentos en el precio del pan, habidos con anterioridad a la fecha en que tales declaraciones se hicieron, como consecuencia de los aumentos experimentados por los insumos de ese producto, como son la harina y la levadura, a fin de prevenir o de paliar las reacciones que, como es de público conocimiento, provocan los referidos aumentos del precio de ese vital elemento por parte de los consumidores.

DECIMO SEPTIMO: Que la efectividad en cuanto al aumento del valor de la harina, principal insumo en la elaboración del pan, puede darse por establecida con diversas facturas, fotocopias de las cuales aparecen acompañadas de fs. 77 a 91, a la luz de las que puede comprobarse como va variando el precio de ese insumo. Así, por ejemplo, facturas otorgadas por Molino Balmaceda arrojan los siguientes valores unitarios del quintal de harina flor de 50 kilos: en Diciembre de 1984, \$ 1.800; en Enero de 1985, \$ 1.825; en Marzo, \$ 1.960; en Mayo, \$ 1.950 y en Junio, \$ 2.430. Lo mismo puede advertirse revisando las facturas emitidas por Molino La Estampa S.A., Industrial y Comercial Luchetti Ltda. y Molinera del Sol S.A., que rolan de fs. 85 a 91.

DECIMO OCTAVO: Que a la misma conclusion del considerando anterior se llega si se observan los "Antecedentes sobre evolución de precios de la harina de trigo", proporcionados por el Banco Central de Chile y que rolan a fs. 123 y siguientes. Según el referido documento, los precios promedios mensuales por quintal de 50 Kg, sin IVA, fueron, durante los meses que se indican de 1985, los siguientes:

- Enero           \$ 1.873;
- Febrero       \$ 1.929;
- Marzo          \$ 1.984;
- Abril          \$ 1.993, y
- Mayo          \$ 2.187.

Se añade, como comentario, que el alza observada en el precio del pan los últimos días estaría reflejando el aumento del valor de la harina, insumo que representa aproximadamente un 65% del costo del pan. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadísticas informa, en oficio que rola a fs. 118, que los precios de la harina al por mayor con IVA (50 kg.) fueron los siguientes en los meses que indica:

- Diciembre 1984   \$ 2.257;
- Mayo 1985       \$ 2.608, y
- Junio 1985      \$ 3.189.

DECIMO NOVENO: Que, en consecuencia, es un hecho cierto que el principal insumo en la elaboración del pan experimentó sucesivos aumentos en los meses inmediatamente anteriores a las fechas en que los señores Suárez y Bouzo hicieron las declaraciones reprochadas por el señor Fiscal, siendo de admitir que ellas pudieron ser hechas como un medio de informar a los consumidores de las alzas del pan y de deslindar responsabilidades por esa situación. En cuanto al hecho de que esas personas hayan vaticinado cantidades o porcentajes estimados de alzas del pan, que en definitiva resultaron muy por debajo de los aumentos reales de ese producto, no alcanzan a constituir, a juicio de esta Comisión, sugerencias hechas con el propósito de inducir a los industriales panaderos a elevar el precio, ya que con o sin esas declaraciones ellos habrían alzado dicho precio como consecuencia del aumento del valor de los insumos, especialmente el de la harina.

VIGESIMO: Que de las encuestas sobre el precio del pan, realizadas por la Dirección de Industria y Comercio y que rolan a fs. 131 a 153, se desprende que, en las seis oportunidades

en que ellas se realizaron: 21 de Marzo, 16 de Abril, 10 de Mayo, 29 de Mayo, 5 de Junio y 5 de Julio de 1985, pudo comprobarse notorias diferencias de precios tanto para el pan corriente como para el pan especial, lo que descarta el hecho de que las declaraciones de los señores Suárez y Bouzo hayan podido entorpecer la competencia existente en el mercado del pan. En efecto, de acuerdo con la encuesta realizada el día 29 de Mayo de 1985, corriente a fs. 143, pudo observarse diferencias de hasta un 21,42% en el pan corriente y de hasta un 48.80% en el pan especial. La encuesta de 5 de Junio, que rola a fs. 146, deja constancia de diferencias, en los dos tipos de pan mencionados, de hasta un 25,33% y de hasta un 40,47%, y la de 5 de Julio, que rola a fs. 150, diferencias de hasta un 13,15% y de hasta un 35%, respectivamente.

VIGESIMO PRIMERO: Que tal como se expresara en la Resolución N°80, de 16 de Septiembre de 1980, parece razonable que un dirigente gremial acepte ser entrevistado por representantes de un medio de comunicación social sobre materias atinentes a la actividad de su gremio, como resultan ser las explicaciones sobre alzas de los insumos que el dirigente estime necesario poner en conocimiento de la comunidad, en resguardo de los intereses de los miembros de la asociación respectiva.

VIGESIMO SEGUNDO: Que a diferencia de la situación reprochada al señor Bouzo en la Resolución N°80, de 1980, en el caso en examen no se han apreciado coincidencias de precios como posibles resultados de sus declaraciones; por el contrario, las diferencias en el precio del pan en las encuestas a que se hace referencia en el vigésimo considerando descartan un reproche en ese sentido, por lo que es necesario reconocer que las mencionadas declaraciones no alcanzan a constituir un atentado a la libre competencia.

Y VISTOS, además, lo dispuesto en los artículos 17 y 18 del Decreto Ley N°211, de 1973,

SE DECLARA:

Que no ha lugar al requerimiento del señor Fiscal Nacional Económico, que rola a fs. 5 y siguientes de estos autos.

Acordada contra el voto del señor Gabriel Larroulet Ganderats, quien estuvo por acoger el requerimiento del señor Fiscal Nacional Económico en virtud de sus propios fundamentos.

El disidente tuvo especialmente en cuenta, para discrepar el voto de mayoría que, en su concepto, las declaraciones de los señores Manuel Suárez Alvarez y Francisco Bouzo Pavón, de anticipar un aumento del precio del pan en determinados porcentajes o cantidad, constituyen por sí solas una sugerencia de precios contraria a las normas que protegen la libre competencia.

Notifíquese al señor Fiscal Nacional Económico y a los representantes de las instituciones y personas requeridas.

Rol N° 233-85.

*Gabriel Larroulet Ganderats*

*Juan Ignacio Varas Castellón*

*Abraham Dueñas Strügo*

Pronunciada por los señores Víctor Manuel Rivas del Canto, Ministro de la Excm. Corte Suprema y Presidente de la Comisión; Gabriel Larroulet Ganderats, Tesorero General de la República; Rafael Eyzaguirre Echeverría, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile; Juan Ignacio Varas Castellón, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Chile y Abraham Dueñas Strügo, subrogando al señor Director de Instituto Nacional de Estadísticas.

No firma el señor Eyzaguirre, no obstante haber concurrido al acuerdo, por encontrarse ausente.



*Elisana Carrasco Carrasco*  
 Secretaria Abogado de la H.  
 Comisión Resolutiva