

FISCALIA NACIONAL ECONÓMICA

INFORME ANUAL 2006

Versión actualizada 2010

INDICE

I. INTRODUCCION	3
II. DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA	4
1. Defensa de la competencia.....	4
a. Investigaciones.....	4
b. Informes solicitados por el TDLC	6
2. Fiscalización	6
3. Promoción y difusión de la libre competencia	7
a. Página web.....	7
b. Boletín Electrónico.....	8
c. Ámbito Regional	8
d. Día de la Competencia	9
III. TRANSPARENCIA	9
1. Información de actuaciones y documentos	9
2. Difusión de Guía Interna	10
3. Registro de audiencias públicas del Fiscal	10
IV. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	10
1. Proyecto de Ley que modifica el DL 211.....	10
2. Planificación estratégica	11
V. PRESENCIA DE LA FNE EN EL EXTRANJERO	11
VI. FOCOS ESTRATEGICOS 2007	12
1. Refuerzo del rol fiscalizadorio de la FNE	12
2. Modernización de la gestión del Servicio.....	13
3. Refuerzo a la labor de investigación y análisis	13

I. INTRODUCCION

La libre competencia entre agentes económicos da lugar a un incentivo permanente a la creatividad, la innovación y la eficiencia en la asignación de los recursos económicos de la sociedad. Con todo, en la realidad hay una falla de mercado consistente en el ejercicio abusivo de una posición de dominio, o capacidad de un agente económico o un conjunto de ellos, de alzar permanentemente los precios de sus productos (o disminuir su calidad y cantidad), sin que ello signifique una baja correlativa de sus ventas, sino sólo el perjuicio de competidores, proveedores y consumidores.

En consecuencia, la promoción y defensa de la libre competencia es tarea fundamental del Estado, mediante una política de competencia. Chile cuenta con un sistema de libre competencia desde el año 1959, en el que se incorporó a la Ley N° 13.305 un título que creó la Comisión Antimonopolio. En la actualidad, las instituciones que componen el sistema de libre competencia son la Fiscalía Nacional Económica (FNE, o Fiscalía) y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), las cuales se rigen por la normativa vigente contenida en el Decreto Ley N° 211 de 1973 (DL 211) y sus posteriores modificaciones.

Desde el punto de vista jurídico, la política de competencia se fundamenta en el resguardo del principio de la libertad económica consagrado en nuestra Constitución Política. La autonomía de la voluntad y la libertad de contratación son las bases que permiten a los agentes económicos desenvolverse en los mercados a través de múltiples transacciones (contratos). Pero la existencia de grandes empresas con poder de mercado hace que las soluciones que otorga el Derecho Privado (que descansan en el principio de la igualdad de las partes contratantes), sean insuficientes, lo que hace necesaria una normativa que vele por la libre competencia en los mercados, ya que su protección es asunto de interés público.

De esta manera, la normativa de competencia busca sancionar todas aquellas conductas que impidan, restrinjan o entorpezcan dicho proceso. Dentro de éstas las más comunes son los acuerdos entre competidores o carteles y los abusos unilaterales de quien tenga una posición dominante en el mercado. Además de éstos, la política de competencia cumple una función preventiva esencial al revisar las operaciones de concentración que puedan afectar la libre competencia.

La FNE es un servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de defender y promover la libre competencia. Su función principal es la de investigar, en representación del interés público, todo hecho, acto o convención que tienda a impedir, eliminar, restringir o entorpecer la competencia en los mercados. Para el cumplimiento de estas funciones, la FNE contó durante el año 2006 con una dotación autorizada de 59 funcionarios y un presupuesto total de 1.723 millones de pesos.

II. DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA

Como se ha dicho, la misión de la FNE es velar por la defensa y promoción de la libre competencia, en el ámbito de las atribuciones que le asigna la ley. Asimismo, a esta FNE le corresponde desarrollar labores de fiscalización respecto de las resoluciones ejecutoriadas que se encuentren vigentes, emanadas tanto del TDLC como de las Comisiones que lo antecedieron.

1. Defensa de la competencia

La Defensa de la Libre Competencia se materializa en aquellas actuaciones de la FNE encaminadas a una efectiva aplicación de las disposiciones de la ley. Dichas actuaciones consisten, principalmente, en analizar las estructuras de los mercados e investigar las conductas potencialmente anticompetitivas de sus agentes económicos; presentar sus conclusiones al TDLC solicitando, si correspondieran, medidas correctivas o sancionatorias, y defender sus planteamientos a través de informes presentados en procedimientos contenciosos y no contenciosos.

En este ámbito destacan las siguientes actividades llevadas a cabo durante el año 2006:

a. Investigaciones

Durante el año 2006 la Fiscalía Nacional Económica abrió 66 nuevas investigaciones, lo que constituye un incremento de 20% respecto de las iniciadas en 2005:

Cuadro 1
Investigaciones iniciadas en 2006

Sector	Total	%
Comercio de gran superficie	6	9,1
Comercio minorista	5	7,6
Industria	14	21,2
Residuos sólidos domiciliarios	3	4,5
Servicios financieros	3	4,5
Servicios	9	13,6
Servicios públicos en redes/*	6	9,1
Telecomunicaciones	12	18,2
Transporte	7	10,6
Otros	1	1,5
Total	66	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre estadísticas de la FNE

(*) Agua, electricidad, gas.

Consideradas por conducta, estas investigaciones se distribuyen de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia sobre estadísticas de la FNE

Durante el año 2006, la FNE archivó 48 investigaciones, 29% de las cuales se habían abierto el mismo año.

Por otra parte, durante el año 2006, la FNE presentó al TDLC 6 requerimientos, 3 de ellos por abuso de posición dominante, 3 por colusión, y el último de ellos, derivado del riesgo asociados a actos de concentración empresarial.

Cuadro 2
Requerimiento presentados por la FNE en 2006

Causa	
Req. FNE y Transportes DELFOS contra SCL y otros	
Req. FNE y Banco de Chile contra Paris y Falabella (Guerra del Plasma)	
Req. FNE contra Cencosud y D&S	
Dda. Constructora Inmobiliaria Independencia y Req. FNE contra Aguas Nuevo Sur Maule y otros	
Req. FNE y otros contra AM Patagonia y otros	
Req. FNE contra LAN Cargo Punta Arenas	
Total	6

Fuente: Elaboración propia sobre archivo 'Causas Contenciosas' del H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

Finalmente, y en cuanto a los resultados obtenidos, en 2006 el TDLC falló sobre 5 requerimientos (presentados en años anteriores), 4 de los cuales tuvieron un resultado favorable para la posición defendida por la FNE, representando un 80% de efectividad.

b. Informes solicitados al el TDLC

En el rol de experto técnico que le otorga el artículo 39 letra e) del DL 211, este Servicio evacuó a solicitud del TDLC 9 informes en causas contenciosas y 10. Además de ello, y en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 19.733 (Ley sobre Libertades de Opinión) que exige un informe favorable del TDLC para la modificación o cambio en la propiedad o control de un medio de comunicación social sujeto a concesión del Estado, la FNE emitió 67 informes, 31% más de los elaborados por esta razón durante el 2005.

Además de estas presentaciones, la FNE llevó a cabo 110 audiencias de testigos y 21 alegatos, tanto ante el TDLC como ante la Corte Suprema.

Cuadro 3
Informes de la Fiscalía presentados al H. TDLC, según tipo

	2005	2006	Var
En causas contenciosas	16	9	-44%
En causas no contenciosas	5	10	+100%
Por Ley de Prensa	51	67	+31%
TOTAL	72	86	+19%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la FNE.

2. Fiscalización

Esta función, tendiente a comprobar el cumplimiento de las normas emitidas por los organismos de defensa de la competencia, se evidencia en las siguientes cifras relativas al año anterior:

Cuadro 4
Actividades de fiscalización iniciadas según tipo

	2005	2006	Variación
Normas fiscalizadas	4	5	+25%
Bases de Licitación Municipal por Residuos Sólidos Domiciliarios e Instrucción de Carácter General N°1	2	17	+750%
TOTAL			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la FNE.

Para una acabada comprensión del cuadro anterior, en particular respecto del 750% de incremento en la actividad de fiscalización de la FNE en el mercado de los residuos sólidos domiciliarios (RSD), debe advertirse que el 8 de junio de 2006, a solicitud de la FNE, el TDLC dictó su Instrucción de Carácter General N°1, para el mercado de la recolección, transporte y disposición final de RSD, aplicables a todo el territorio nacional. Esta disposición vino a establecer los criterios básicos a los que deben sujetarse las bases de licitación de las municipalidades, con el objeto de asegurar la debida publicidad, transparencia y libre acceso al mercado, así como la existencia de condiciones objetivas, generales, uniformes y no discriminatorias, que fomenten la participación de la mayor cantidad de oferentes posible en dichas licitaciones y el ingreso de nuevos actores a las distintas fases del proceso de tratamiento de RSD.

En cuanto a la fiscalización de otras normas, el siguiente cuadro ofrece en detalle aquellas disposiciones del sistema de competencia que este Servicio fiscalizó durante el año 2006.

Cuadro 5
Actividades de Fiscalización 2006

Norma fiscalizada	Sector / Mercado
Sentencia 16 /2005	Distribución películas cinematográficas
Sentencia 26 /2005	Chiletabacos
Sentencia 29 /2005	Transbank
Dictamen 744 /1990 y Dictamen 1233 /2002	Compañía de Cervecerías Unidas
Dictamen 3654 /1982 y Dictamen 589 /1987	Gremios industria panadera
Total fiscalizaciones iniciadas en 2007	5

Fuente: Elaboración propia sobre estadísticas de la FNE.

3. Promoción y difusión de la libre competencia

La promoción de la competencia se refiere a las actividades de la FNE para consolidar el desarrollo de una cultura de competencia en los mercados, principalmente a través de sus relaciones con otros organismos públicos y de actividades de difusión. En 2006 se efectuaron las siguientes:

a. Página web

Durante el 2006 la FNE procuró el desarrollo de nuevos y más variados contenidos en su página web, <http://www.fne.gob.cl/>. Por ello es que gradualmente se ha incorporado información cada vez más completa, tanto relativas a actuaciones propias de la Fiscalía como a otras materias y contenidos relacionados a ella. Una de las secciones más visitadas es "Contáctenos", que recibe consultas ciudadanas *on line*, generalmente referidas a procedimientos ante la FNE y el TDLC, y con la jurisprudencia que han ido sentando los órganos de defensa de la competencia. En el 2006 se recibieron 140 consultas por esta vía.

b. Boletín Electrónico

En agosto de 2006 la FNE publicó la primera edición de su Boletín Electrónico, cuyo propósito es informar a la ciudadanía sobre las actividades y agendas del Servicio en los ámbitos judicial y legislativo, nacional y extranjero, y otras materias que le son propias. A fines de año la FNE había emitido las dos ediciones iniciales del Boletín, que se envía por correo electrónico a profesionales del sector público y privado.

c. Ámbito Regional

A mediados de año la FNE celebró un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con el SERNAC, como mecanismo de coordinación y colaboración mutuas, con el objetivo de implementar programas, actividades, estudios y otras iniciativas orientadas a la protección de los consumidores y la defensa de la libre competencia. En el mismo acto se acordó la designación de los Directores Regionales del SERNAC, para los efectos de la recepción de denuncias sobre materias de libre competencia en regiones. Esto resultaba tanto o más importante toda vez que para entonces se había puesto fin a la presencia de la FNE en regiones.

De hecho, ya en abril de 2006 la FNE había nombrado a un abogado encargado de la coordinación de sus actividades de defensa y promoción de la libre competencia en regiones. Dado el convenio con Sernac, se fortaleció un programa de charlas y seminarios que, durante el periodo 2006 – 2007, permitiese visitar la totalidad de las regiones del país; este programa se ejecuta con la colaboración de los Secretarios(as) Regionales Ministeriales de Economía y los Directores(as) Regionales del Servicio Nacional del Consumidor.

Durante el año se hicieron 19 charlas / seminarios en regiones, todos abiertos al público. En dichas oportunidades se ha explicado y difundido la estructura y funcionamiento del sistema chileno de libre competencia, las conductas ilícitas sancionadas por la ley y se analizan casos significativos, a fin de familiarizar al público con esas materias. Los principales asistentes a estas actividades han sido autoridades políticas y administrativas regionales, empresarios, asociaciones gremiales, organizaciones de consumidores y encargados de Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias de las distintas reparticiones públicas de las ciudades visitadas.

Cuadro 6
Visitas a regiones, 2006

Mes	Región y Ciudad	Mercado / sector con causas(s) en investigación
Abril	Reg. XI, Coyhaique y Aysén	-
Mayo	Reg. II, Antofagasta, Calama, Mejillones y Tocopilla	-
Junio	Reg. X, Puerto Montt, Valdivia, Castro y Osorno	Supermercados, Telecomunicaciones
Agosto	Reg. I, Arica e Iquique	-
Octubre	Reg. III, Copiapó y Vallenar	Sector eléctrico
Octubre	Reg. IX, Temuco, Pucón y Lautaro	Telecomunicaciones
Noviembre	Reg. XII, Puerto Williams y Punta Arenas	Transporte aéreo, pesca, electricidad, otro

Fuente: Elaboración propia sobre estadísticas de la FNE.

d. Día de la Competencia

En 2006 la FNE se celebró el IV Día de la Competencia, con el fin de continuar posicionándolo como una de los más importantes instancias de debate público sobre materias de libre competencia. En esta ocasión, cuyo tema fué “Desafíos para la FNE”, asistieron 400 invitados a las exposiciones efectuadas por los señores Luis Berenguer Fuster, Ministro del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (España); los ministros del TDLC chileno Eduardo Pérez y Radoslav Depolo, y la abogada señora Nicole Nehme. El nuevo Fiscal Nacional Económico, sr. Enrique Vergara, condujo el panel de discusión.

III. TRANSPARENCIA

Últimamente se ha evidenciado en Chile una creciente demanda de más información sobre el desempeño de los organismos públicos, a lo que esta FNE ha respondido implementando buenas prácticas de transparencia y acceso a la información y mejorando la gestión institucional y la atención a los usuarios, para así dar la mayor certeza posible a los agentes económicos que recurren al Servicio.

Entre las medidas de transparencia emprendidas en 2006 cabe mencionar las siguientes:

1. Información de actuaciones y documentos

Como ya se ha señalado, la FNE se ha propuesto incrementar el número y tipo de documentos y medidas publicados en su sitio *web*. Además de los requerimientos e informes al TDLC, incluídos aquellos elaborados en virtud de la Ley de Prensa y los relativos a servicios por residuos sólidos domiciliarios, se han puesto los fallos de la

Excelentísima Corte Suprema en casos investigados por la Fiscalía. Los documentos listados deben ser de interés general y que no tengan carácter reservado o confidencial. Se hizo un esfuerzo por complementar lo abarcado hasta entonces, con información de años anteriores, por lo cual el contenido de la página web está siempre en revisión y perfeccionamiento.

2. Difusión de Guía Interna

Esta iniciativa, enmarcada en el Programa de Gobierno, dio su primer paso en el 2006, cuando la FNE redactó una Guía Interna para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales, con todos los criterios teóricos y metodológicos que emplea para analizar y evaluar una concentración de empresas. En el mes de mayo el Servicio publicó en su página web un borrador del Manual, para recibir sugerencias y comentarios del público. En octubre, la FNE publicó y difundió la versión final de la Guía, instrumento interno de trabajo que tiene el propósito de informar y orientar a las empresas y a la comunidad en general, sobre los principales aspectos analíticos y de procedimiento que la FNE utiliza cuando investiga y estudia una operación de concentración. Para ello define qué se entiende por operación de concentración y establecen los elementos y lineamientos necesarios para determinar el mercado relevante, las barreras de entrada, las participaciones de mercado, las ganancias en eficiencias, entre otras materias habitualmente consideradas en el contexto de estas operaciones.

3. Registro de audiencias públicas del Fiscal

Desde el 2006 se comenzó a llevar registro expreso de todas las audiencias públicas que el Fiscal sostiene con parlamentarios, representantes de asociaciones gremiales y otros agentes económicos, directivos de empresas, profesionales del sector privado y funcionarios de gobierno. En el año 2006 el Fiscal sostuvo 78 reuniones de esa naturaleza.

IV. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

En 2006 la FNE inició un proceso de revisión y reestructuración internas, de alineamiento estratégico y de definiciones formales orientadas a su fortalecimiento institucional y técnico. Entre las actividades importantes en materia de fortalecimiento institucional destacan las siguientes:

1. Proyecto de Ley que modifica el DL 211

Durante el año 2006 el gobierno envió al Congreso un proyecto de ley que modifica el DL 211, Ley de Competencia. El proyecto busca ampliar los poderes investigativos de la FNE, a semejanza de otras agencias de competencia en el extranjero. En particular se espera fortalecer dichos poderes para la investigación y persecución de colusiones

empresariales; de allí también que, entre otros conceptos y figuras, incorpore la de “delación compensada”, tendiente a incentivar la denuncia de dicho delito.

2. Planificación estratégica

Con el objeto de atender esta área de su quehacer la FNE contrató una asesoría especializada, que llevó a cabo un taller orientado a todos los estamentos del Servicio. Se recogieron aspiraciones, sugerencias, diagnósticos, proposiciones de metas y de acción, necesidades de reestructuración, etc. En noviembre de 2006 se puso término al taller, que sentó las bases para el establecimiento y organización de objetivos estratégicos de corto y mediano plazo. Entre los primeros están la definición de nuestros principales procesos internos, el registro de nuestras actuaciones y el dotar al Servicio de un organigrama y funciones claramente conocidos. El objetivo de mediano plazo es que en 2009 la Fiscalía Nacional Económica sea reconocida como una institución de excelencia.

V. PRESENCIA DE LA FNE EN EL EXTRANJERO

La Fiscalía participó activamente en conferencias y seminarios internacionales en materias de competencia, desarrollados por organismos tales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la *International Competition Network* (ICN) o la APEC, entre otros. Estas actividades incentivan el intercambio de experiencias entre los profesionales de nuestro Servicio y de instituciones similares de otros países; el acceso de nuestros profesionales a instancias de capacitación con miembros de otras agencias de competencia y expertos extranjeros; y favorecer la proyección internacional del quehacer de la FNE.

Como se observa en el cuadro siguiente, entre la principales entidades internacionales a cuyas reuniones y/ o seminarios asiste la FNE están la

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Parte relevante de la participación externa de la FNE se materializó en la OCDE, debido a la relevancia de este organismo en el foro internacional en materias de competencia. .
- International Competition Network (ICN): es una organización internacional compuesta por autoridades de competencia de todo el mundo, además de algunas organizaciones no gubernamentales como la Comisión Europea, UNTAC, entre otras. Su principal tarea es recomendar las mejores prácticas en materia de competencia.

Actividades Internacionales en 2006

Tipo encuentro	Lugar
<ul style="list-style-type: none"> Foro Global de Competencia y reunión de Comercio y Competencia, organizados por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). 	Paris, Francia 7-10 febrero
<ul style="list-style-type: none"> 5° Conferencia Anual de la International Competition Network 	Cape Town, Sudáfrica 1-16 mayo
<ul style="list-style-type: none"> Foro Iberoamericano de Competencia y reunión anual del Foro Iberoamericano de Competencia, organizado por la Agencia de la Competencia de Portugal. 	Lisboa, Portugal 30 mayo - 3 junio
<ul style="list-style-type: none"> 4° Reunión Anual del Foro Latinoamericano de la Competencia organizada por el BID y la OCDE. 	San Salvador, El Salvador 10 - 13 julio
<ul style="list-style-type: none"> Celebración del Día de la Competencia de México y reuniones con altos funcionarios de la Comisión Federal de Competencia de México. 	Ciudad de México 9 - 13 octubre.
<ul style="list-style-type: none"> Seminario sobre Peer Review y Políticas de Competencia, organizado por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia 	Buenos Aires, Argentina 11- 13 octubre
<ul style="list-style-type: none"> Taller de Cárteles de la International Competition Network 	La Haya, Holanda 12 -17 noviembre
<ul style="list-style-type: none"> 5° Edición de la Escuela Iberoamericana de Defensa de la Competencia y Reunión con la Comisión de Telecomunicaciones de España 	Madrid y Barcelona, España 17- 2 diciembre
<ul style="list-style-type: none"> Seminario "El rol de los Medios de Comunicación" organizado por la Superintendencia de Competencia de El Salvador 	San Salvador, El Salvador 19 - 23 noviembre
Total actividades	9

VI. FOCOS ESTRATEGICOS 2007

Como es lógico, los principales desafíos para el año 2007 se desprenden de las directrices estratégicas definidas para el Servicio mediante el ya mencionado taller de fortalecimiento institucional. Para el año 2007 los focos estratégicos son:

1. Refuerzo del rol fiscalizadorio de la FNE

La FNE se propone desarrollar y poner en marcha una Política de Fiscalización del cumplimiento de las normas emitidas por los organismos antimonopolios. Se tratará de establecer un plan de acción acerca de qué normas y sectores habrá que supervisar, por cuáles vías o mecanismos, y en qué plazos.

2. Modernización de la gestión del Servicio

De las iniciativas surgidas del taller de Planificación Estratégica, durante el próximo año se pondrán en marcha el establecimiento de una Revisoría o Auditoría interna del Servicio y la organización de una División de Estudios, con la definición de sus respectivas funciones y ámbitos de acción.

3. Refuerzo a la labor de investigación y análisis

Dada la buena recepción de la Guía de Fusiones y la contribución que ésta comienza a hacer a la investigación que efectúa la FNE, se formalizará el Plan Estratégico de la misma; se elaborará un Manual Interno para la conducción de las investigaciones y actuaciones de la FNE ante el TDLC; y con esos y otros documentos de organizará un Manual del Funcionario, que describa su misión y ponga a su disposición todos los textos legales y técnicos que requiera para el desempeño de su labor.
