

**ANT.:** Denuncia por posible colusión en la ruta Temuco-Cherquenco (y puntos intermedios) Rol 1900-2011 FNE

**MAT.:** Minuta de Archivo

Santiago, 07 FEB 2012

**A :** FISCAL NACIONAL ECONÓMICO  
**DE :** JEFE DIVISIÓN INVESTIGACIONES (S)

Por medio de la presente, esta División informa al Sr. Fiscal Nacional Económico acerca de la denuncia del Antecedente, recomendando disponer su archivo, en virtud de los argumentos que se exponen a continuación:

#### 1 ANTECEDENTES

- 1 El 2 de junio de 2011, don Patricio Villanueva Rubilar, Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Vilcun, y don Euzar Charrin Valenzuela, Diputado de la República, presentaron ante la Fiscalía Nacional Económica (en adelante, la "FNE" o la **Fiscalía**) una denuncia en contra de las empresas de transporte público de pasajeros Nar Bus Limitada ("**Nar Bus**") y Vogabus S.A. ("**Vogabus**")<sup>1</sup>, por la ejecución de conductas que, en su concepto, infringirían el Decreto Ley N° 211, de 1973 ("DL 211"), consistentes en celebrar acuerdos que tendrían por objeto impedir, restringir o entorpecer la libre competencia en la ruta Temuco-Cherquenco y puntos intermedios. La presentación de esta denuncia fue publicada por prensa local<sup>2</sup>.
- 2 Los denunciantes señalan que Nar Bus y Vogabus son las únicas dos empresas que prestan el servicio de transporte público rural de pasajeros en las localidades de General López, San Patricio y Cherquenco, además

<sup>1</sup> Al parecer, ambas empresas serían miembros de la Asociación Gremial de Empresas de Buses Rurales de la Provincia de Cautín.

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, artículo de prensa en <http://www.soychile.cl/Temuco/Economia-y-Negocios/2011/06/02/1897676/Alcalde-de-Vilcun-y-diputado-Charrin-en-picada-contras-empresas-de-transporte-publico.aspx>

de la ciudad de Vilcún, todas las anteriores de la comuna de Vilcún.  
Agregan que estas empresas actúan concertadamente.

3. Concretamente, los denunciados le imputan a las empresas señaladas tres conductas que eventualmente podrían configurar una infracción al artículo 3 del DL 211:
4. En primer lugar, señalan que, hace aproximadamente cuatro años, la Línea 7 de transporte urbano de Temuco, que sirve también el tramo entre esa ciudad y Cajón (localidad ubicada entre Temuco y Vilcún), intentó ampliar su recorrido hasta General López. Sin embargo, indican, esta empresa no pudo persistir en su proyecto ya que las denunciadas habrían desplegado conductas agresivas que, supuestamente, obligaron a ese entrante a salir de la ruta a los tres meses.
5. En segundo lugar, los denunciados indican que, posteriormente, otra empresa de transportes intentó servir la ruta Temuco-Vilcún, pasando por las localidades Cajón y General López, pero tampoco habría tenido éxito. Manifiestan que no tienen mayores antecedentes acerca de las razones que llevaron a esa empresa a no perseverar en la prestación del servicio. Con todo, presumen que dicha salida del mercado se explicaría por algún tipo de presión o agresión comercial que habrían llevado a cabo las empresas denunciadas en contra ese entrante. Estas presuntas agresiones habrían tenido lugar también en el año 2006.
6. Por último, señalan que, el 23 de mayo de 2011, las empresas denunciadas habrían alzado, injustificada e inconsultamente –y de manera simultánea y coordinada– el valor de la tarifa del servicio de transporte de las rutas Temuco-Cherquenco y Temuco-San Patricio, de \$1.300 a \$1.400.
7. Los denunciados dan a entender que las alzas no estarían justificadas en costos y que las tarifas de la ruta en cuestión serían de las más caras de la región.
8. Por todo lo anterior, solicitan de esta Fiscalía que instruya la correspondiente investigación a fin de revertir y evitar las actuaciones denunciadas.

## II. LA INDUSTRIA

9. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto Supremo N° 212/92 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones ("DS 212") el transporte público de pasajeros consiste en el transporte nacional de pasajeros colectivo o individual, público y remunerado que se efectúe con vehículos motorizados por calles, caminos y demás vías públicas rurales o urbanas, caminos vecinales o particulares destinados al uso público de todo el territorio de la República.
10. Por su parte, el mercado de transporte público remunerado se divide de conformidad a lo dispuesto en los artículos 6 y 19 del DS 212 en urbano rural e interurbano.
11. El servicio de transporte público rural de pasajeros, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6 del DS 212 es aquel que, sin superar los 200 km de recorrido, excede el radio urbano con excepción de lo indicado en la letra c) del mismo artículo 6<sup>1</sup>.
12. En cuanto a la forma o modalidad con que estos servicios se prestan, la norma básica al respecto es el inciso primero del artículo 3 de la Ley 15.696 que modifica el artículo 6 de la Ley N° 18.502, autoriza importación de vehículos que señala y establece normas sobre transporte de pasajeros, que dispone:

*'El transporte nacional de pasajeros remunerado público o privado individual o colectivo por calles o caminos se efectuará libremente, sin perjuicio que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones establezca las condiciones y dicte la normativa dentro de la que funcionarán dichos servicios en cuanto a cumplimiento obligatorio de normas técnicas y de emisión de contaminantes de los vehículos, así como en lo relativo a condiciones de operación de los servicios de transporte remunerado de pasajeros y de utilización de las vías'.*

<sup>1</sup> La letra c) del artículo 6 del DS 212 dispone: "Servicios interurbano de transporte público de pasajeros entendiendo se por estos los que superan los 200 km de recorrido, y los que sin exceder los 200 km, en la ciudad de Santiago, son lineales o circuitos costeros ubicados en la región".

El precepto transcrito consagra la libertad para desarrollar actividades dentro de este mercado.

13. En lo que se refiere al tamaño del mercado en análisis, cabe señalar que en la comuna de Vicun viven 23.902 habitantes<sup>4</sup>, siendo la población afectada por los hechos denunciados un porcentaje de dicha cantidad, correspondiente a habitantes de las distintas localidades de la comuna referida que viajan a Temuco.
14. Respecto a los oferentes que operan en esta industria, con ocasión de las diligencias efectuadas en terreno, esta División pudo constatar que la ruta Temuco-Vicun es servida por las denunciadas y por una agrupación de empresarios que operan con el nombre de fantasía Intercomunal Sur ("Intercomunal Sur"). Con todo, en lo relativo al tramo Vicun-Cherquenco, de una extensión aproximada de no más de 20 kilómetros, la referida ruta solo es servida por Naribus y Vagabus.

### III. MERCADO RELEVANTE

15. Los denunciantes especifican que las alzas de tarifas se habrían producido en las rutas Temuco-Cherquenco y Temuco-San Patricio. Adicionalmente, se menciona en la denuncia la ruta Temuco-Vicun, indicando la alta tarifa por kilómetro de la misma, aunque no se denuncia la comisión de ninguna conducta anticompetitiva específica sobre la misma.
16. Los mercados relevantes corresponden a los servicios de transporte público rural de pasajeros en buses, en las rutas Temuco-Cherquenco y Temuco-San Patricio<sup>5</sup>.
17. En la actualidad no existen otros medios de transporte público que sirvan esos recorridos.
18. Las distancias aproximadas de dichas rutas son las siguientes:
  - a) Temuco-Vicun (46 km<sup>6</sup>),

<sup>4</sup> Según el Sistema Nacional de Información Municipal.

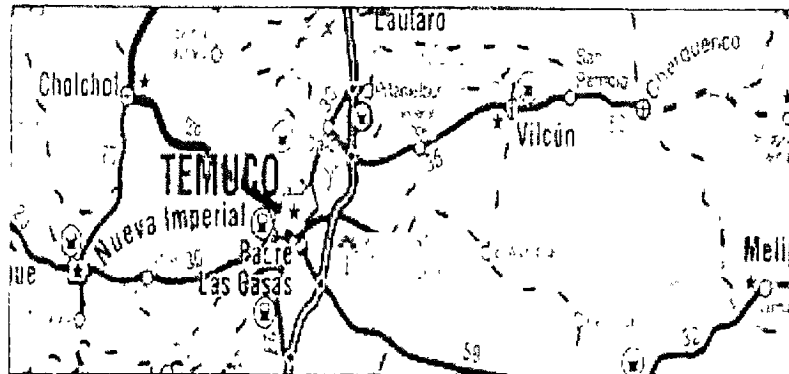
<sup>5</sup> Asimismo, se hace referencia a presuntas prácticas exclusivas que se habrían verificado en la ruta Temuco-Cañel-Genera López-Vicun, las que no serán objeto de mayor análisis por las razones que se explican en esta forma.

<sup>6</sup> <http://maps.google.com/maps?daddr=vicun+Chile&taddr=Temuco+Chile&ll=37.463>

- b) Temuco-San Patricio/ 56 km<sup>2</sup>; y
- c) Temuco-Cherquenco/66 km<sup>2</sup>

19. La ruta Temuco-Cherquenco (y puntos intermedios) que sirven las empresas denunciadas se ilustra en la siguiente imagen.

**ILUSTRACION N° 1**  
**MAPA DE LAS LOCALIDADES**  
**QUE COMPONEN LA COMUNA DE VILCUN**



Fuente: [http://www.vilcunmapaswebincubena\\_region\\_de\\_la\\_arauca.html](http://www.vilcunmapaswebincubena_region_de_la_arauca.html)

- 20. Las diligencias en terreno efectuadas por funcionarios de la FNE durante los días 18 y 19 de julio de 2011 permitieron establecer que, además de las empresas denunciadas Intercomunal Sur también presta servicios hasta Vilcun, no así hasta San Patricio y Cherquenco
- 21. Por su parte, en relación a las tarifas cobradas se pudo constatar que tanto Nar Bus como Voga Bus tienen tarifas idénticas, mientras que Intercomunal Sur cobra una tarifa levemente inferior en la ruta que realiza, tal como se observa en el cuadro siguiente:

**CUADRO N° 1**  
**Tarifas empresas**

Tarifas en diversas rutas (\$) el día 19 de Julio			
	Nar Bus	Voga Bus	Intercomunal
Temuco-Vilcun	1.300	1.000	900
Temuco - San Patricio	1.300	1.300	No sirve
Temuco - Cherquenco	1.400	1.400	No sirve

Fuente: Visita inspeccional de fechas 18 y 19 de julio de 2011

Declaración Alcalde de Vilcun, de 19 de Julio de 2011.

<sup>a</sup> Declaración Alcalde de Vilcun, de 19 de Julio de 2011

22. Las empresas Nar Bus y Vogabus operan dichas rutas desde el Terminal Rural de Temuco ubicado en calle Pinto N° 032, mientras que Intercomunal Sur utiliza en dicha ciudad un terminal propio ubicado en Balmaceda N° 1.395, a menos de una cuadra del primero.
23. En cuanto a las frecuencias de los recorridos, de acuerdo a información recibida por parte de la Ilustre Municipalidad de Vicuña con fecha 2 de agosto de 2011<sup>1</sup>, las frecuencias de Nar Bus y Vogabus son las siguientes, tratándose de buses que pasan por todas las demás localidades mencionadas (Vicuña y San Patricio, entre otras):

**CUADRO N° 2  
FRECUENCIAS DE SALIDA**

FRECUENCIAS DE SALIDAS			
CHERQUENCO - TEMUCO		TEMUCO - CHERQUENCO	
EMPRESA	SALIDA	EMPRESA	SALIDA
VOGABUS	6:30	VOGABUS	8:00
NAR BUS	7:00	VOGABUS	10:00
VOGABUS	7:30	NAR BUS	11:30
NAR BUS	8:00	NAR BUS	12:30
VOGABUS	9:30	VOGABUS	13:30
VOGABUS	10:30	VOGABUS	14:30
VOGABUS	12:30	VOGABUS	15:30
VOGABUS	14:30	NAR BUS	16:30
NAR BUS	15:30	NAR BUS	17:30
VOGABUS	16:30	VOGABUS	18:30
VOGABUS	17:30	VOGABUS	19:30
VOGABUS	18:30	VOGABUS	20:30

Fonte: Información recibida de la Ilustre Municipalidad de Vicuña.

24. Por su parte, las frecuencias de Intercomunal Sur para la ruta Temuco-Vicuña son de cada 30 minutos entre 8:00 AM y 9:00 PM, partiendo desde Temuco. El último bus que sale desde Vicuña hacia esta ciudad lo hace a las 8:00 PM y es el mismo que vuelve desde Temuco hacia Vicuña a las 9:00 PM<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Con todo, se deja constancia que, de acuerdo a la información recopilada por esta Fiscalía en la ciudad de Temuco durante los días 18 y 19 de julio de 2011, no todas las frecuencias expresadas en el Cuadro N° 2 coinciden con lo constatado en terreno.

<sup>2</sup> De acuerdo a la visita inspectiva realizada por esta Dirección durante los días 18 y 19 de julio de 2011.

#### IV. CONDICIONES DE ENTRADA

##### IV.1 Barreras a la entrada.

25. Las condiciones de entrada a este mercado no debieran ser desfavorables para un potencial entrante salvo que existan conductas estratégicas por parte de las empresas incumbentes.
26. De acuerdo a lo señalado por el Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Vicuña<sup>1</sup>, en los hechos, los requisitos establecidos en el artículo 54 del DS 212<sup>2</sup> para que la referida Municipalidad autorice a un entrante para que tome y deje pasajeros en la vía pública son bastante accesibles, pues la tramitación del permiso municipal no tiene costo alguno y, después de haber sido solicitado, puede otorgarse incluso en el mismo día.
27. Lo anterior resulta plenamente aplicable para el tramo Vicuña-Cherquenco, ya que ambas localidades tienen menos de 50.000 habitantes. Respecto del tramo Temuco-Vicuña, como la primera es una ciudad de más de 50.000 habitantes, de conformidad al precepto legal referido, una nueva empresa deberá operar desde un terminal habilitado para poder prestar el servicio, lo que podría dificultar la entrada de algunos actores. Con todo, tratándose de una empresa que ya tiene terminales en Temuco, como por ejemplo Buses JAC o Buses Bio Bio, la entrada debería ser relativamente expedita.

##### IV.2 Comportamiento estratégico.

28. En la denuncia, se ponen en conocimiento de esta Fiscalía dos conductas ejecutadas durante el año 2006 que, presuntamente, podrían haber configurado comportamientos estratégicos por parte de Nar Bus y Vogabus, y que habrían tenido por objeto y efecto impedir la entrada de la Línea 7 de

---

<sup>1</sup> Declaración prestada ante funcionarios de esta Fiscalía el 17 de junio de 2007.

<sup>2</sup> Artículo 54 del DS 212 señala:

*La autorización colectiva para el transporte se presta con taxis colectivos, deberá iniciar o finalizar el servicio desde recintos especialmente habilitados para ello, los que no deben encontrarse fuera de la vía pública en ciudades de más de 50.000 habitantes.  
Tratándose de servicios rurales en ciudades de menos de 50.000 habitantes, los vehículos podrán iniciar o terminar sus servicios desde la vía pública, siempre que cuenten con la correspondiente autorización municipal.*

transporte urbano de Temuco a la ruta Temuco-General López, y de Intercomunal Sur a la ruta Temuco-Vicún

29. Asimismo, al consultársele a uno de los empresarios que opera con el nombre de fantasía Intercomunal Sur por qué no expandía su recorrido hasta Cherquenco o aumentaba la flota que sirve el tramo Temuco-Vicún, señaló que no se atreve, en atención a que, si lo hiciera, muy probablemente las empresas denunciadas efectuarían prácticas predatorias y, mediante vías de hecho<sup>10</sup>, intentarían expulsarlo del mercado.

## V. ANÁLISIS DE LA CONDUCTA

30. Como consideración preliminar, es del caso señalar que los hechos expresados en los párrafos cuarto y quinto del presente informe datan del año 2006. Por lo mismo, y en razón a la escasa probabilidad de recabar antecedentes suficientes que permitan determinar su alcance en el mercado, esta División no estimo procedente indagar respecto a éstos.
31. En lo que se refiere a la presunta alza coordinada y simultánea de tarifas de 23 de mayo de 2011, debe señalarse que no se pudo constatar el alza en la ruta Temuco-San Patricio, la que, al 19 de julio de ese año, mantenía la tarifa original de \$1.300<sup>11</sup>. Por su parte, para la ruta Temuco-Cherquenco, esta Fiscalía confirmó que la tarifa actual es de \$1.400, lo que representa un alza de 7% desde el valor de \$1.300 en que se encontraba originalmente.
32. En este contexto, se efectuaron diversas diligencias, tales como visitas a distintos rodovianos (Terminal Rural, Buses Iguinaima, Buses JAC, Buses Bio Bio, Rodoviano de la Araucanía, etc.), toma de declaración al denunciante don Patricio Villanueva Rubilar, Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Vicún, solicitud de información a la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región de La Araucanía.

<sup>10</sup> Se alude a la posibilidad que, como se dice en la industria, las Juntas de los conductores de los buses erigieran a los entrantes.

<sup>11</sup> Según esta Fiscalía pudo constatar, en virtud de una visita a los distintos rodovianos de la ciudad de Temuco los días 18 y 19 de julio de 2011.



33. Las diligencias referidas tenían por objeto verificar la existencia de indicios sobre factores adicionales<sup>15</sup> a un paralelismo en precios en las rutas objeto de la denuncia.
34. En virtud de las referidas diligencias, pudo obtenerse información importante para comprender la estructura y funcionamiento del mercado relevante según se expuso en los apartados anteriores. Así, por ejemplo, esta División pudo constatar que existe un tercer actor que sirve la ruta Temuco-Vilcun a precios más bajos que Nar Bus y Vogabus tal como se expuso en el Cuadro N° 1.
35. Además, según se indicó más arriba, pudo determinarse que otros actores no están dispuestos a extender su recorrido hasta Cherquenco, ni tampoco a aumentar sus flotas dispuestas para servir en ciertos tramos, dado que si lo hicieran podrían tener problemas con las demás empresas que sirven esas rutas.
36. Con todo, no fue posible obtener mayores antecedentes directamente relacionados con la denuncia por presunta alza coordinada de precios.
37. En efecto, si bien es posible constatar un paralelismo en precios en concepto de esta División, del análisis efectuado no aparecen antecedentes que permitan determinar la existencia de un alza que necesariamente haya sido consecuencia de un acuerdo entre competidores, ni de otros tantos que den cuenta de factores adicionales a dicho paralelismo.
38. Por otro lado, tampoco se observa la existencia de otras diligencias que pudiesen realizarse con el objeto de esclarecer la existencia y la operación del presunto cartel, considerando además que las empresas denunciadas

<sup>15</sup> En el considerando octogésimo primero de la Sentencia N° 57-2007 (correspondiente al Requerimiento de la Fiscalía Nacional Económica contra Isapre INO S.A. y otros) de 12 de julio de 2007, el Honorable Tribunal de Defensa de la Libre Competencia señaló: "Que, en este orden de ideas, se analizará a continuación si existió o no el paralelismo de conductas alegado por la FNE y si concurren o no hechos anexos que permitan explicar dicho paralelismo, ya sea como el resultado de decisiones no cooperativas de las requeridas -interdependencia oligopólica- caso en el cual no habría colusión- ya sea como el resultado de un acuerdo entre las requeridas -colusión. Estos hechos anexos al paralelismo, se denominarán para efectos de orden como "factores adicionales" (o "plus factors")."

tomaron conocimiento de que esta Fiscalía recibió una denuncia en su contra y cuáles son los hechos que la sustentan<sup>15</sup>.

- 39 lo anterior, sumado a los costos en que incurre esta Fiscalía, de proseguir con la investigación, y el consiguiente costo alternativo, sugiere que no resulta aconsejable, por ahora, el despliegue de mayores indagaciones por parte de este Servicio.
- 40 Con todo, se propone oficiar a la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región de La Araucanía, para que promueva una mayor competitividad en la ruta Temuco- Cherquenco (incluyendo puntos intermedios), facilitando las condiciones de acceso al mercado por parte de posibles entrantes.

## VI. CONCLUSIONES

41. Los denunciados han puesto en conocimiento de esta Fiscalía una serie de hechos, actos o convenciones que, en su concepto, serían contrarios a la libre competencia y que se habrían desplegado en el mercado de transporte público rural de pasajeros correspondiente a las rutas Temuco-Vicun (y puntos intermedios) y Temuco-Cherquenco (y puntos intermedios). En lo que concierne a la primera ruta, se refieren a conductas que habrían tenido por objeto y efecto excluir competidores. Por otro lado, indican que, el 23 de mayo de 2011, las empresas denunciadas incrementaron -de manera concertada- sus tarifas para servir la segunda de las rutas referidas, de \$1.300 a \$1.400.
42. En lo que se refiere a las conductas excluseras denunciadas, las mismas se habrían configurado el año 2006. Por lo mismo, atendido el tiempo transcurrido y a la improbabilidad de obtener mayores antecedentes al respecto, esta División estima que no resulta aconsejable efectuar diligencias al efecto.
43. Por otro lado, respecto a la presunta alza coordinada de tarifas, esta División llevó a cabo una serie de diligencias con el objeto de esclarecer los hechos denunciados, tales como visitas a distintos rodovarios (Terminal

<sup>15</sup> Como se señaló más arriba, la presentación de esta denuncia se publicó en la prensa local.

Rural, Buses (gi llama Buses JAC Buses Bio Bio Rodoviario de la Araucanía etc.), toma de declaración al denunciante don Patricio Milanueva Kubilar, Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Vifcun, solicitud de información a la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región de La Araucanía

44. Sin embargo, no fue posible observar antecedentes que permitieran afirmar la existencia de un eventual acuerdo entre competidores. Además tampoco fue posible determinar qué diligencias podían realizarse con el objeto de esclarecer la existencia del presunto cartel y de su operación, considerando que con motivo de la publicación en la prensa de la presentación de esta denuncia, las empresas tomaron conocimiento de que la Fiscalía Nacional Económica estaba monitoreando el mercado.
45. Todo lo anterior sumado a los costos en que incurriría esta Fiscalía, de proseguir con la tramitación de nuevas diligencias, y el consiguiente costo alternativo, sugiere que es necesario archivar por ahora esta denuncia sin perjuicio de la conveniencia de oficiar a la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región de La Araucanía, para que promueva una mayor competitividad en las rutas Temuco-Vifcun y Temuco-Cherquenco, facilitando las condiciones de acceso al mercado por parte de posibles entrantes.

## VII RECOMENDACION

Por lo anterior esta División recomienda proceder al archivo de esta denuncia sin perjuicio de disponer que se oficie a la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región de La Araucanía para los efectos indicados, salvo el mejor parecer del Señor Fiscal Nacional Económico.

Saluda atentamente a usted,



MARIO YBAR ABAD  
JEFE DIVISION INVESTIGACIONES (S)