

ANT.: Denuncia en contra de Interbus, por irregularidades en el transporte público. Rol N°2074-12 FNE.

MAT.: Minuta de Archivo
Santiago, 10 JUL 2012

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

Por la presente vía, esta División informa al Sr. Fiscal acerca de la admisibilidad del caso del Antecedente, recomendando no iniciar la investigación, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 3 de Abril de 2012, se presentó una denuncia en contra de la Asociación Gremial de Buses Interbus (en adelante "Interbus"), por la supuesta ejecución de actos destinados a *"presionar y hostigar a la competencia hasta quitarla del mercado.... ya que conmigo están realizando mucha presión sin el objetivo de dar un buen servicio o brindar un mejor transporte público, sólo está empeñada en sacarme como de a lugar"*¹.
2. El denunciante manifiesta ser propietario de un servicio de transporte que une la ciudad de Talca con los sectores de Callejones - El Canelo y Quíñipeumo. Por otra parte, Interbus sirve una serie de recorridos en la región del Maule, entre los cuales se encuentra el de Talca - Callejones - El Canelo - Duao y San Manuel, siendo *"el punto de la discordia hoy en día El Canelo"*², lugar de intersección de las rutas anteriormente descritas, tal y como se aprecia a continuación.

¹ Información extraída de la denuncia.

² Toma de declaración denunciante, de 18 de Abril de 2012.



3. Conforme a lo indicado en la denuncia, Interbus ejercería comportamientos de hostigamiento hacia otro competidor, los que tendrían como objetivo eliminar la competencia en dicha ruta.
4. Particularmente, de acuerdo a la denuncia, existirían prácticas destinadas a impedir que el denunciante pueda tomar pasajeros en parte importante del recorrido que realiza. Los actos que desplegaría Interbus para eliminar a su competencia en este trayecto son, a juicio del denunciante, los siguientes:
 - a. La máquina de Interbus que inicia el recorrido desde Quíñipeumo no llegaría hasta el terminal de dicho poblado, tomando ventaja respecto a la salida de su competidor y llevándose pasajeros con anticipación a las máquinas del denunciante³.
 - b. En el sector de El Canelo, tres veces al día y en los horarios punta⁴ *"Interbus envía una máquina vacía al sector de El Canelo y se viene delante de la mía no permitiéndome tomar pasajeros en el tramo El*

³ A este respecto Interbus hace solo un recorrido diario desde Quíñipeumo a Talca. Dicho recorrido se efectúa antes de las 9:00 AM.

⁴ De acuerdo a lo indicado por el denunciante estos horarios son las 8:00, 9:00 y 10:00 AM.

Canelo - Talca". Esta última conducta habría sido adoptada a partir del 26 de Marzo de 2012⁵.

5. Es así como, por medio de estos actos, a juicio del denunciante *"se ve claramente la intención de Interbus que quiere dirigir un monopolio y llevar a mi empresa a la quiebra"*⁶.

II. ANÁLISIS DEL MERCADO

6. En la especie, el mercado relevante se configuraría a partir de los servicios sobre los cuales recae la denuncia, esto es el servicio de transporte rural de pasajeros de uso público, ofrecido por empresas de buses en la ruta "Talca - Callejones - El Canelo - Quiñipeumo"⁷.
7. El recorrido en cuestión tiene una extensión total de 54 kms. ida y vuelta.
8. De acuerdo a información recabada por esta División, los actores del mercado serían los empresarios de Interbus y la empresa Taxibuses Vilos.
9. Interbus es una asociación gremial de dueños de buses que presentan servicios de transporte urbano e interurbano de pasajeros en la Séptima Región. En la actualidad esta Asociación cuenta con una flota de más de 180 máquinas⁸.
10. Taxibuses Vilos, es propiedad de Mario Vilos, empresario de la zona que ingresó a la ruta en el año 2003, contando hoy en día con una flota de 5 máquinas⁹.

⁵ Toma declaración denunciante.

⁶ Información extraída de la denuncia.

⁷ Se trata de una sola ruta que va desde El Canelo a Quiñipeumo.

⁸ información disponible en www.interbus.cl.

⁹ Opera diariamente con cuatro, la quinta es una máquina de reemplazo.

11. Por su parte, los demandantes de estos servicios son, principalmente, los habitantes de los poblados ubicados entre Quiñipeumo y Talca, que se dirigen a esta última ciudad a estudiar y trabajar principalmente.
12. Cabe indicar que, en esta etapa de admisibilidad, no existe mayor información sobre las características de los servicios de transportes de pasajeros que pudiesen considerarse como sustitutos al ya definido.

III. MARCO LEGAL

13. La Ley N°18.696 sobre Transporte de Pasajeros dispone en su artículo 3° que: *"el transporte nacional de pasajeros remunerado [...] 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."*
14. El Decreto Supremo N° 212 (1992), Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Público de Pasajeros, establece en su artículo 2° que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones llevará un Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros.
15. De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 3° del Decreto Supremo N° 212, la inscripción en el Registro Nacional es requisito para la prestación de servicios de transporte público de pasajeros, cualquiera sea la modalidad de éstos.
16. Entre otros antecedentes, deben adjuntarse a la solicitud de inscripción de los servicios, ciertos detalles respecto de éstos, como por ejemplo, en el caso de los servicios rurales, itinerarios y horario de atención por día de la semana (Art. 8 D, letra b), del Decreto Supremo N° 212).

IV. ANÁLISIS DE LA DENUNCIA

17. Corresponde determinar si los hechos descritos en la denuncia restringen o vulneran la libre competencia, o tienden a producir dichos efectos, al tenor del artículo 3 del Decreto Ley N° 211 ("DL 211").
18. En particular, cabe analizar primeramente, la sentencia dictada por el Honorable Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ("H. TDLC") en la causa Rol C 140-07, caratulada "Requerimiento de la FNE contra la Asociación Gremial de Buses Interbus y otros", sentencia N° 82/ 2009, de fecha 22 de enero de 2011 ("**Sentencia**").
19. El H. TDLC dio por acreditada que la requerida Interbus de manera sucesiva y persistente en el tiempo, reaccionó frente al ingreso de un nuevo competidor a un tramo determinado, con el objeto de excluirlo del mercado, a) actuando como coordinador de sus asociados; b) adoptando sucesivas decisiones orientadas a establecer reglas y distribuir entre sus socios la manera de competir contra el nuevo competidor; c) estableciendo un reparto del tramo, mediante un sistema de "rotación" y de cofinanciamiento de los costos a través de un sistema de "ponderación"; d) monitoreando en cada reunión de socios la marcha de las decisiones adoptadas; e) estableciendo la imposición de multas por incumplimiento de salidas desde Talca; y f) previniendo a los actores que en caso de ser sorprendidos, incumpliendo estas reglas, se les aplicaría el rigor de los acuerdos ya que estarían saboteando al sector¹⁰.
20. Es así como dicha Sentencia dispuso una sanción en contra de Interbus por incurrir en prácticas contrarias a la libre competencia, al decidir y adoptar una serie de conductas colusorias que tuvieron por objeto y efecto excluir del mercado relevante a otro competidor. Por lo anterior, ordenó: "**a la Asociación Gremial de Buses Interbus el cese de todo acto o conducta ilícita cuyo objeto o efecto sea el de excluir a competidores de sus socios, que operen en el recorrido Talca – Baños el Médano, o el de**

¹⁰ Elementos extraídos del Considerando vigésimo noveno de la Sentencia.

impedir el ingreso de nuevos competidores a dicho recorrido; así como abstenerse de realizar dichos actos en el futuro, tanto en ese tramo como en los demás en los que presten servicios sus asociados" (énfasis agregado)¹¹.

21. Tomando en cuenta los requisitos que tuvo en mente el H.TDLC para dar por acreditada la conducta anticompetitiva y, para el análisis de un eventual incumplimiento de dicha Sentencia, conforme a lo señalado en el párrafo 19, es necesario precisar que la actual denuncia se refiere a un intento de exclusión de un competidor del mercado y no a una reacción frente al ingreso de un nuevo entrante a la ruta.
22. Es así como en lo relativo a una conducta exclusoria, la denuncia se refiere sólo a los actos de hostigamiento, esto es, actos o conductas cuyo objeto o efecto son los de excluir de forma ilícita a competidores de la referida ruta.
23. En este sentido, a juicio del denunciante, dichos actos realizados por Interbus consistirían principalmente en el apostamiento de máquinas vacías en el sector de El Canelo, en los horarios de mayor demanda (8:00, 9:00 y 10:00 AM). Lo anterior, conforme a la denuncia, sería con fines meramente exclusorios¹²⁻¹³.

¹¹ En ese sentido el Considerando Trigésimo Segundo de la Sentencia se pronuncia indicando "Que, en suma, al actuar de la forma antes indicada, Interbus sustituyó las condiciones naturales de competencia que se habrían dado de haber podido actuar sus socios de manera independiente, y estableció mecanismos de coordinación y fiscalización que objetivamente distorsionaron la competencia en el mercado relevante, al adoptar los sistemas de rotación y de ponderación cuyo objeto y efecto –tal como se verá- fue el de excluir a un competidor del mercado. Lo anterior, además, resulta especialmente grave si se tiene presente que Interbus, por el hecho de ser una asociación cuyos socios tienen presencia en toda la Séptima Región, al adoptar acciones exclusorias como las que son materia de autos, podría además estar enviando señales a todos sus potenciales competidores -no sólo en la ruta Talca – Baños El Médano- que esa actividad exclusoria será precisamente el tipo de reacción que deberán enfrentar en caso de que intenten ingresar a alguna de las rutas que opera Interbus". (énfasis agregado);

¹² De acuerdo a lo manifestado por el denunciante en toma de declaración de fecha, 18 de abril de 2012 "Interbus envía una máquina vacía al sector de El Canelo y se viene delante de la mía no permitiéndome tomar pasajeros en el tramo El Canelo - Talca"

¹³ Explica el denunciante que en El Canelo no existe una parada autorizada y que por ende los recorridos deben necesariamente partir de Duao o Quíñipeumo, no siendo ajustado a la normativa, llevar máquinas vacías e iniciar el recorrido desde ese punto. Por otra parte, no existirían precios predatorios ni un aumento de frecuencias en la ruta, salvo la situación anómala que se produciría en El Canelo.

24. Con el fin de esclarecer lo anterior, y de ver en qué medida existiría un incumplimiento a la Sentencia y/o un acuerdo o conducta exclusiva, un equipo investigador de esta Fiscalía concurrió a la ciudad de Talca.
25. Se procedió a tomar declaración a representantes de Interbus y a la solicitud de exhibición de actas de reuniones ordinarias y extraordinarias de la Asociación Gremial¹⁴, no encontrándose en éstas alusión alguna respecto a un acuerdo anticompetitivo destinado a excluir a un competidor de la ruta y/o un reconocimiento de la existencia de la situación señalada por el denunciante.
26. Más aún, de existir esta práctica, a la fecha no existen antecedentes adicionales que indiquen que ésta pudiese tener por objeto o efecto un fin exclusivo.
27. Así por ejemplo, se constató que la tarifa habitual cobrada por Interbus a la fecha de la denuncia es mayor a la de su competidor. La tarifa de Interbus se cobra en todo horario y no está relacionada con algún margen horario respecto a su competidor.
28. Consecuentemente, al estar cobrando Taxibuses Vilos una tarifa menor que la de Interbus, no se observa, en este caso particular, que la de este último pudiese ser bajo costo.
29. Por otro lado, en relación al número de frecuencias, se ha constatado que Interbus efectúa tan solo un recorrido diario entre Quiñipeumo y Talca¹⁵ y una serie de recorridos desde Duao a la misma ciudad, siendo posible que las máquinas de Interbus transiten y tomen pasajeros con mayor frecuencia en el punto de intersección que une las rutas en cuestión con dirección a Talca.

¹⁴ Actas desde noviembre de 2011 a mayo de 2012.

¹⁵ Declaración del jefe de servicio de Interbus, de fecha 29 de mayo de 2012, la cual es consistente con lo indicado por el denunciante en declaración de fecha 18 de abril de 2012.

30. Con todo, cabe agregar que el denunciante, mediante correo electrónico de fecha 12 de junio de 2012, enviado a esta Fiscalía informó que la conducta denunciada habría cesado.

V. CONCLUSIONES

31. La denuncia da cuenta de supuestos actos de hostigamiento efectuados por Interbus hacia uno de sus competidores, los que tendrían como objetivo excluir a un competidor en dicha ruta.
32. Estos actos podrían implicar una infracción a la sentencia dictada por el Honorable Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en la Sentencia N° 82/ 2009, de fecha 22 de enero de 2011, dictada en la causa Rol C 140-07, caratulada "Requerimiento de la FNE contra la Asociación Gremial de Buses Interbus y otros" en cuanto fueran producto de un acto o conducta destinada a excluir al denunciante del mercado.
33. Sin embargo, durante el período de admisibilidad no se encontró evidencia de la existencia de actos o conductas destinadas a excluir a Taxibuses Vilos del mercado. Tampoco se halló prueba de otra conducta contraria a la libre competencia por parte de Interbus en relación al denunciante. A mayor abundamiento, de haber existido actos de hostigamiento, éstos habrían cesado, según información proporcionada por el propio denunciante.
34. En virtud de lo anterior, no se observan, a juicio de esta División, indicios de conductas que puedan enmarcarse como un ilícito contrario al artículo 3 del Decreto Ley N°211.

VI. RECOMENDACIÓN

En definitiva y salvo mejor parecer del Señor Fiscal Nacional Económico, esta División sugiere no iniciar una investigación respecto de los hechos denunciados y archivar los antecedentes.

Saluda atentamente a usted,


MARÍA JOSÉ HENRÍQUEZ
JEFE DIVISIÓN INVESTIGACIONES (S)


ATG