

ANT.: Denuncia por posibles conductas contrarias a la competencia en la ruta Santiago-Pichidegua y Santiago-Las Cabras Rol 2223-2013 FNE.

MAT.: Minuta de Archivo.

Santiago, **12 SEP 2013**

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO
DE : JEFE DIVISIÓN INVESTIGACIONES

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 de hecho y de Derecho que se exponen a continuación:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 17 de mayo de 2013, don Rubén Cerón González, Alcalde de la Municipalidad de Pichidegua y don Rigoberto Leiva Parra, Alcalde de la Municipalidad de Las Cabras, actuando de manera conjunta, presentaron ante la Fiscalía Nacional Económica (en adelante, indistintamente, la "FNE" o "esta Fiscalía") una denuncia¹ en contra de las empresas de transporte público de pasajeros "Empresa Buses Ruta H" (en adelante, Ruta H) y "PullmanBus Tacoha" (en adelante, Tacoha) fundada en la existencia de hechos, actos o convenciones que, en su concepto, infringirían el Decreto Ley N° 211 de 1973 (en adelante, indistintamente, "DL 211").
2. Los denunciantes señalan que Ruta H sería la única empresa que presta el servicio de transporte público de pasajeros entre Santiago y Pichidegua, mientras que Tacoha serviría de forma exclusiva la ruta Santiago – Las Cabras.
3. En dicha presentación afirman que, "[...] *lo que llama la atención es que ambas empresas tienen la misma tarifa desde San Vicente hacia Santiago, incluso en el boleto de ida y vuelta y las alzas en fin de semanas largos son similares. Podríamos estar al frente a un acuerdo para repartirse entre ambas empresas el*

¹ Oficio Ordinario N°166, de fecha 29 de abril de 2013, de la Ilustre Municipalidad de Pichidegua.

servicio Santiago-Pichidegua para Ruta H y Santiago-Las Cabras para TACHOHOA”.

4. A mayor abundamiento, en toma de declaración efectuada ante esta Fiscalía, el Sr. Alcalde de Pichidegua, señala que los precios cobrados por ambas empresas no estarían justificados en costos y resultarían excesivos, en comparación con las tarifas fijadas por empresas que prestan servicios en otras rutas de similares características, considerando el precio cobrado en relación con los kilómetros recorridos².
5. Finalmente, los denunciantes mencionan que no han entrado nuevos actores al mercado debido a supuestas actuaciones que habrían sido llevadas a cabo por las empresas denunciadas. Para dar sustento a lo anterior, afirman que Tacoha, hace aproximadamente 5 o 10 años, trató de entrar a la ruta Santiago-Pichidegua pero *“le bajaron los precios”*³. Los denunciantes no aportaron mayores antecedentes respecto de algún actor adicional que haya intentado ingresar al mercado en estudio.
6. Por todo lo anterior, solicitan a esta Fiscalía que se instruya la correspondiente investigación a fin de poner estos antecedentes a disposición del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.
7. En ese contexto, la Fiscalía Nacional Económica llevó a cabo una serie de diligencias investigativas en terreno y tomó declaración tanto de los denunciantes como de los denunciados, con el objeto de poder realizar un análisis pormenorizado del mercado en comento y una revisión detallada de los antecedentes aportados por aquellos. Además de ello, se solicitó información sobre el funcionamiento del mercado a la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de la Región del Libertador Bernardo O’Higgins (en adelante, indistintamente, SEREMITT).

II. LA INDUSTRIA

8. El artículo 3 de la Ley 18.696 dispone: *“El transporte nacional de pasajeros remunerado, público o privado, individual o colectivo, por calles o caminos, se*

² Declaración prestada por don Rubén Adolfo Cerón González, Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Pichidegua, con fecha 5 de julio de 2013, ante funcionarios de esta Fiscalía.

³ Declaración prestada por don Rubén Adolfo Cerón González, Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Pichidegua, con fecha 5 de julio de 2013, ante funcionarios de esta Fiscalía.

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". El precepto legal transcrito consagra como principio rector de la industria en comento, la libertad de desarrollar actividades económicas dentro de este mercado, como asimismo la posibilidad de que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones establezca las condiciones y normativas a las que deberán sujetarse quienes participen del mismo.

9. En conformidad a la disposición legal señalada, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones dictó la normativa técnica aplicable al mercado objeto de nuestro análisis mediante Decreto Supremo 212 de 1992 (en adelante, DS 212), regulación que sirve de marco normativo a la totalidad de nuestro análisis.

III. MERCADO RELEVANTE

10. Para efectos del presente análisis, se definieron dos mercados relevantes, circunscritos al servicio de transporte público colectivo de pasajeros rural y remunerado, por una parte, a aquel que une la ciudad de Santiago y la comuna de Pichidegua, y viceversa; y por la otra, a la ruta que une la ciudad de Santiago con la comuna de Las Cabras y su respectivo regreso.
11. Cabe tener presente que, según los criterios y definiciones legales contenidas en los artículos 1, 6 y 19 del DS 212, el transporte público de pasajeros tanto para la ruta Santiago-Pichidegua, como para el trayecto Santiago-Las Cabras califican como servicios de carácter rural. Lo anterior, en atención a la extensión del recorrido y a las ciudades o localidades involucradas en dicha ruta⁴.
12. En lo que se refiere al tamaño del mercado en análisis, cabe señalar que en la comuna de Pichidegua residen 17.756 personas⁵, mientras que la comuna de Las Cabras cuenta con 20.202 habitantes⁶.

⁴ "EL Registro Nacional se dividirá en las siguientes secciones: (...) b) servicios rurales de transporte público de pasajeros, entendiéndose por éstos lo que, sin superar los 200km de recorrido, exceden el radio urbano, con excepción de lo indicado en la letra c) siguiente;

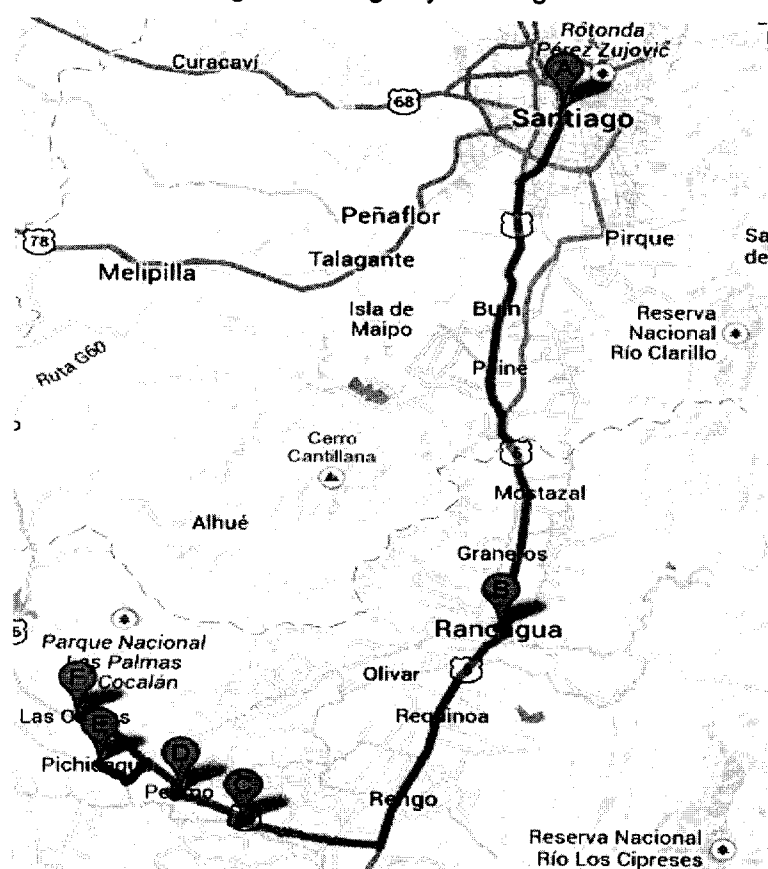
c) servicios interurbanos de transporte público de pasajeros, entendiéndose por éstos los que superan los 200km de recorrido, y los que sin exceder los 200km unen la ciudad de Santiago con localidades y ciudades de la V Región". Artículo 6, Decreto Supremo N° 212 de 1992, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

⁵ Fuente: CENSO 2002.

13. Considerando lo anterior, para ingresar al mercado de transporte público rural de pasajeros en un recorrido que incluya las ciudades de Pichidegua y Las Cabras (ambas de menos 50.000 habitantes), las empresas se rigen por el inciso segundo del artículo 54 del DL 212⁷, en virtud del cual no resultaría necesario acceder a un terminal autorizado para operar, debido a que podrían iniciar o finalizar sus servicios en la vía pública, bastándoles para ello la autorización municipal correspondiente.
14. Los mercados objeto de análisis se encuentran graficados en el siguiente mapa :

Imagen N°1

Ruta Santiago-Pichidegua y Santiago-Las Cabras⁸⁻⁹:



⁶ Fuente: CENSO 2002.

⁷ "La locomoción colectiva rural, exceptuada la prestada por taxis colectivos, deberá iniciar o finalizar el servicio desde recintos especialmente habilitados para ello, los que deberán 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 debida autorización municipal". Artículo 54, Decreto Supremo N° 212 de 1992, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

⁸ El punto "A" corresponde a la ciudad de Santiago; el punto "B" corresponde a la ciudad de Rancagua; el punto "C" equivale a la comuna de San Vicente de Tagua Tagua; el punto "D" indica la ubicación de Peumo; y los puntos "E" y "F" señalan las comunas de Pichidegua y Las Cabras, respectivamente.

⁹ Fuente: maps.google.com. Véase el mapa de la ruta en la URL: <http://goo.gl/maps/nHnT5>.

15. Tal como se observa en la Imagen N° 1, sólo para quienes utilizan el servicio de transporte público rural de pasajeros entre Santiago y las localidades de las Cabras o Pichidegua, las prestaciones ofrecidas por Tacoha y Ruta H no serían sustitutas. En cambio, para aquellos pasajeros que utilizan los servicios de transporte público entre la ciudades de Santiago, Rancagua, San Vicente de Tagua y Peumo, tanto de ida como de vuelta, los servicios prestados por las denunciadas sí serían sustitutos entre sí, advirtiéndose un evidente traslape en los recorridos de ambas empresas, considerándose, además, las detenciones que efectúan dichas compañías en cada uno de los puntos señalados para tomar y dejar pasajeros.
16. En términos generales, el recorrido en que ambas empresas compiten en frecuencias, tiempos y precios, representa más del 90% del total del kilometraje para ambas rutas¹⁰ y más del 70% de cantidad de pasajeros transportados¹¹. Así, de acuerdo a lo señalado por las empresas denunciadas, el trayecto “Santiago – Rancagua, y puntos intermedios” constituye alrededor del 50% de los pasajeros transportados, mientras que más del 20% restante recorren el tramo “Santiago - San Vicente de Tagua Tagua, y puntos intermedios”¹².
17. Adicionalmente, de acuerdo a lo señalado por los propios denunciantes, la demanda en ambos mercados relevantes tiene como característica principal la existencia de una marcada estacionalidad durante la semana, con presencia de períodos de alta demanda los días viernes por la tarde, debido principalmente a los pasajeros que se dirigen desde Santiago hasta las localidades de Pichidegua o Las Cabras; y los días domingo por la tarde y lunes en la mañana, para aquellos usuarios que regresan desde éstas comunas hacia Santiago. Dichos períodos de alta demanda existen de forma más acentuada incluso en aquellos días feriados, vísperas de feriados, o fines de semana largos.
18. Respecto a las tarifas cobradas por las empresas denunciadas y de acuerdo con los antecedentes recabados por esta Fiscalía, se aprecia que en el caso de la ruta “Santiago – Pichidegua” los valores cobrados por Ruta H fluctuarían alrededor de

¹⁰ La distancia aproximada entre Santiago y la localidad de Peumo es de 150 Kms., mientras que el tramo total que va desde Santiago hasta las comunas de Pichidegua y Las Cabras bordea los 160 Kms. Según información obtenida de la Dirección de Vialidad.

¹¹ Declaraciones prestadas en julio de 2013, por representantes de RUTA H y TACOMA en dependencias de esta Fiscalía.

¹² Declaraciones prestadas en julio de 2013, por representantes de RUTA H y TACOMA en dependencias de esta Fiscalía.

los \$4.000¹³. Por su parte, en el caso de la ruta “Santiago – Las Cabras”, los valores cobrados por la empresa Tacoha se ubican alrededor de los \$4.500¹⁴.

19. Adicionalmente y en relación a las frecuencias de salidas ambas empresas, los denunciados señalan que los viajes de Ruta H son cada media hora hacia San Vicente, y de esos viajes, la mitad tendría como destino final Pichidegua. En el caso de Las Cabras, Tacoha mantendría frecuencias similares, de acuerdo a lo señalado por los denunciados, esto es, cada una hora en dirección a Las Cabras y cada media hora en dirección a San Vicente- produciéndose salidas cada quince minutos hasta este último punto.
20. En el caso del primero de los mercados relevantes definidos, esto es, el que une las localidades de Santiago y Pichidegua, el único prestador que ofrecería el servicio que es objeto de nuestro estudio sería Ruta H. En cambio, en el mercado relevante que abarca las comunas de Santiago y Las Cabras existirían tres actores prestando dicho servicio, a saber, Tacoha, Buses Jiménez y Ruta Bus 78¹⁵, las dos últimas mediante una ruta alternativa. Lo anterior, según pudieron observar funcionarios de la FNE en diligencias en terreno efectuadas durante el día 21 de junio de 2013.
21. En ese contexto, se observa que las empresas Buses Jiménez y Ruta Bus 78, prestarían el servicio en el tramo “Santiago – Las Cabras”, valiéndose para ello de la ruta 78, hasta Melipilla y luego, a través de ruta G60 y ruta 66 hasta las Cabras. Lo anterior, tiene como consecuencia que dichas empresas compartan puntos de partida y destino con Tacoha, lo que las erige como sustitutos relevantes para aquellos pasajeros que tienen como punto de origen y destino Santiago o Las Cabras. Adicionalmente, de acuerdo a lo observado por funcionarios de esta Fiscalía en diligencia en terreno practicada el día 21 de junio del 2013, los pasajes de dichas empresas tienen valores similares a los de Tacoha y semejantes tiempos de demora para el trayecto de interés¹⁶.

¹³ De acuerdo a los antecedentes de la denuncia y a lo constatado por esta Fiscalía constató día 21 de Junio del presente año. Por su parte, el representante legal de Ruta H la tarifa oficial era de \$5.000, el día 10 de julio de 2013.

¹⁴ De acuerdo a lo observado en terreno por funcionarios de la Fiscalía Nacional Económica, lo que resulta concordante con los demás antecedentes recabados por este servicio.

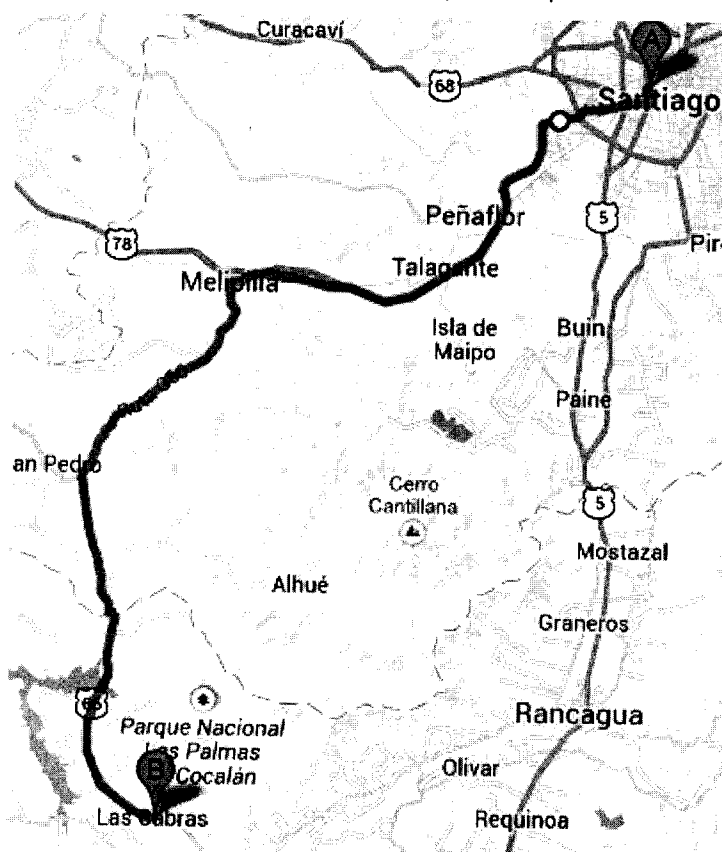
¹⁵ Información rectificada por los representantes de las empresas denunciadas, en julio de 2013 ante esta Fiscalía.

¹⁶ Información rectificada por los representantes de las empresas denunciadas y por uno de los denunciados, en julio de 2013 ante esta Fiscalía.

22. Lo anterior se grafica en la siguiente imagen:

Imagen N°2

Ruta Santiago-Las Cabras por Melipilla^{17, 18}:



23. Adicionalmente, es necesario destacar que es de público conocimiento que en el tramo de la demanda que va desde Santiago hasta Rancagua, existe un gran número de actores, dada la vasta cantidad de recorridos que teniendo como destino el sur del país efectúan detenciones en el Terminal O'Higgins ubicado en dicha ciudad para efectos de dejar o recoger pasajeros. Luego, se ha podido observar en terreno por funcionarios de esta Fiscalía, la existencia de otros oferentes que proveen el servicio de transporte público de pasajeros entre cada uno de los puntos intermedios de la ruta en análisis, a saber, Rancagua, San Vicente de Tagua Tagua y Peumo, y las comunas de Pichidegua, como taxis colectivos o buses rurales, los que serían considerados sustitutos del servicio prestado por las denunciadas para dichos tramos. Lo anterior, sin perjuicio de que su utilización implica para los usuarios llevar a cabo un transbordo adicional que podría traer aparejado un mayor tiempo de demora. Con todo, la existencia de dichos medios de transporte podrían en alguna medida tener un efecto disciplinador sobre los precios susceptibles de ser cobrados por las empresas denunciadas.

¹⁷ El punto "A" corresponde a la ciudad de Santiago y el punto "B" equivale a la comuna de Las Cabras.

¹⁸ Fuente: maps.google.com. Véase el mapa de la ruta en la URL: <http://goo.gl/maps/S0RWt>.

IV. CONDICIONES DE ENTRADA

24. La regulación sectorial, como fuere señalado al describirse la industria, dispone que para prestar el servicio de transporte de pasajeros desde o hacia las localidades de Pichidegua y Las Cabras, no resulta necesario contar un con terminal de buses autorizado al efecto, debido al número de habitantes de ambas comunas. Cabe señalar que, en efecto, en la comuna de Pichidegua no existe un terminal de buses y la empresa Ruta H, operaría directamente desde la vía pública.
25. A mayor abundamiento, el representante de la empresa Tacoha, propietaria del terminal de buses rurales de la ciudad de Las Cabras, señaló en declaración prestada ante esta Fiscalía, que no existen impedimentos a la operación de otras empresas en su terminal. Prueba de lo anterior, sería el actual funcionamiento de otras dos empresas en el mismo, a saber, Buses Jiménez y Ruta Bus 78¹⁹.
26. Por otra parte, don Sebastián Camiruaga Marshall, Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la VI Región, indicó a funcionarios de esta Fiscalía, con fecha 21 de junio de 2013, que no existen inconvenientes para que cualquier interesado que cumpla con los requisitos normativos y los estándares exigibles de calidad, seguridad y servicio, pueda ingresar al mercado objeto de estudio en un corto tiempo y sin incurrir en costos demasiado elevados.

V. ANÁLISIS DE LA CONDUCTA

27. La denuncia presentada ante esta Fiscalía se funda en la eventual existencia de hechos, actos o convenciones que, en concepto del denunciante, infringirían el Decreto Ley N° 211 de 1973, específicamente, en el literal a) de su artículo 3.
28. Según lo ha resuelto el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia²⁰ y de acuerdo con el artículo 3 del DL 211, los elementos que primeramente deben presentarse para que un acto constituya un ilícito colusivo, son los siguientes: i) confluencia de voluntades entre competidores; ii) que dicha confluencia de voluntades tenga por objeto restringir, afectar o eliminar la competencia en el mercado relevante afectado, o a lo menos que tienda a producir tales efectos, y; iii) que dicho acuerdo les confiera un poder de mercado suficiente para producir el efecto antes mencionado.

¹⁹ Declaración prestada en julio de 2013, por representante de TACOMA en dependencias de esta Fiscalía.

²⁰ Sentencia N° 112/11 del TDLC, de fecha 22 de junio de 2011, considerando Sexagésimo Sexto.

29. En el caso que nos ocupa, no se obtuvieron antecedentes que pudieran dar cuenta de un eventual acuerdo colusivo entre las empresas que sirven las rutas “Santiago – Las Cabras” y “Santiago – Pichidegua”.
30. Además, existen otras circunstancias que podrían explicar la falta de entrada de nuevos competidores al mercado en comento, y que se encuentran relacionadas con el bajo volumen de pasajeros que se concentra en los puntos de “origen – destino” entre Santiago y las comunas de Pichidegua y Las Cabras; y la marcada estacionalidad de la demanda para dichos trayectos.
31. A su vez, de acuerdo a lo señalado por el SEREMITT correspondiente a funcionarios de esta Fiscalía el día 21 de junio de 2013, no habrían tenido conocimiento de solicitudes formales de ingreso a la ruta en análisis durante los últimos años. En efecto, de los antecedentes recabados por esta Fiscalía, consta que el alcalde de la I. Municipalidad de Pichidegua el año 2009 envió cartas a diversas empresas de buses invitándolas a participar en la ruta en cuestión, misivas que no tuvieron respuesta alguna.
32. Por otra parte, es relevante destacar que, tal y como se afirmó en la sección relativa al mercado relevante, las empresas denunciadas no son competidores exclusivos en gran parte de la ruta objeto de análisis. Así las cosas, respecto a la ruta Santiago - Las Cabras, existen otros dos actores que prestan el servicio de transporte público de pasajeros, a saber, Buses Jiménez y Ruta Bus 78, lo que en alguna medida podría disciplinar los precios para el trayecto completo Santiago-Las Cabras y viceversa, aun cuando sea servido por otra ruta.
33. A mayor abundamiento, si bien los mercados relevantes están definidos por los puntos de origen y destino “Santiago-Pichidegua” y “Santiago-Las Cabras”, el mayor volumen de usuarios se concentra en aquellos tramos intermedios que, sin ser el principal objeto del presente análisis, concentran gran parte de los pasajeros transportados en los servicios realizados por las empresas denunciadas. Lo anterior, trae como consecuencia que existan menos incentivos aún para que las empresas denunciadas acuerden asignarse o repartirse zonas de mercado respecto de aquellos tramos.
34. Por otra parte, cabe tener presente que para los tramos que unen la comuna de Rancagua con Las Cabras y Pichidegua existirían diversos sustitutos del servicio prestado por las empresas denunciadas, como taxis colectivos y buses regionales, que disciplinarían los precios susceptibles de ser cobrados por los denunciados en dichos trayectos. Especialmente, respecto de aquellos pasajeros que ocupan estos

medios de transporte para trasladarse a los centros urbanos más próximos como Rancagua, por ejemplo.

35. Finalmente, respecto a las eventuales prácticas exclusorias en el mercado señaladas por los denunciantes, esta División no tuvo antecedentes que pudieran sugerir la existencia de prácticas orientadas a la exclusión de competidores de las rutas en comento, así como tampoco se han tenido a la vista otros antecedentes respecto a conductas eventualmente anticompetitivas de los denunciados.

VI. CONCLUSIONES

36. Los denunciantes han puesto en conocimiento de esta Fiscalía una serie de hechos, actos o convenciones en los que, eventualmente, habrían incurrido las empresas de buses Tacoha y Ruta H, y que, en su concepto, habrían atentado en contra de la libre competencia en los mercados.
37. Sin embargo, esta División luego de realizar las diligencias pertinentes no observó antecedentes que pudieran dar cuenta de la existencia de conductas contrarias a la libre competencia en las rutas analizadas, por lo que recomienda proceder al archivo de esta denuncia sin necesidad de realizar diligencias adicionales de investigación.

Saluda atentamente a usted,


RONALDO BRUNA VILLENA
JEFE DIVISIÓN INVESTIGACIONES


DML