

ANT.: Denuncia por posibles conductas contrarias a la competencia en la ruta Temuco-Cherquenco (y puntos intermedios). Rol 2177-2013 FNE.

MAT.: Minuta de Archivo.

Santiago, 23 MAY 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. El día 8 de enero de 2013, el H. Diputado don Fuad Chahín Valenzuela presentó ante la Fiscalía Nacional Económica (en adelante, indistintamente, la "FNE" o "esta Fiscalía") una denuncia fundada en la existencia de hechos o actos que, en su concepto, infringirían el Decreto Ley N° 211 de 1973 ("DL 211"), consistentes en conductas exclusorias que tendrían por objeto impedir, restringir o entorpecer la libre competencia en la ruta Temuco-Cherquenco, incluyendo puntos intermedios, a saber, San Patricio, Vilcún, General López y Cajón.
2. El denunciante funda su presentación en el hecho de que una empresa de transportes, sin que ésta sea individualizada, solicitó a la Secretaría Regional Ministerial de la Araucanía la inscripción correspondiente para transportar pasajeros en la ruta Temuco-Cherquenco, las que no prosperaron dado que ningún terminal de Temuco habría accedido a emitir el certificado con que se acredita que la empresa transportista cuenta con un terminal a su disposición; requisito esencial para ejercer la actividad desde o hasta la ciudad de Temuco, según la normativa del Decreto Supremo 212 de 1992, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (en adelante, indistintamente, "DS 212"). En virtud de este nuevo antecedente, el denunciante solicita que se reabra la investigación Rol 1909-2011 FNE, archivada en su oportunidad por esta Fiscalía.

II. LA INDUSTRIA

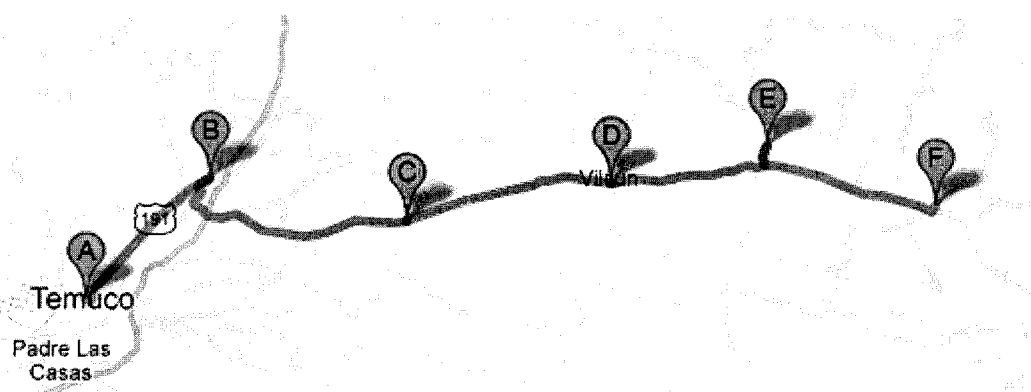
3. El artículo 3 de la Ley 18.696 dispone que la actividad económica de transporte público de pasajeros remunerado, se efectuará libremente, sin perjuicio de las condiciones o normativas que puedan ser dictadas por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para regular el funcionamiento y ejercicio de la industria aludida.
4. En conformidad a la disposición legal aludida, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones dictó la normativa técnica aplicable a la industria en comento mediante el DS 212 de 1992, regulación que sirve de marco normativo a la totalidad de nuestro análisis.
5. Según los criterios y definiciones legales contenidas en los artículos 1, 6 y 19 del DS 212, el transporte público de pasajeros en la ruta Temuco-Cherquenco califica como un servicio de carácter rural. Lo anterior, en atención a la extensión del recorrido y a las ciudades o localidades involucradas en dicha ruta.
6. A su vez, según lo dispuesto por los artículos 6, 8 y 54 del DS 212, para ingresar al mercado de transporte público rural de pasajeros en un recorrido que incluya la ciudad de Temuco (de más de 50.000 habitantes), resulta esencial contar con un certificado emitido por un terminal de buses que acredite que el entrante se encuentra habilitado para hacer uso de dicha instalación. Todo ello, al momento de presentar la solicitud de inscripción al Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones (en adelante, indistintamente, "SEREMITT"), para que se autorice al solicitante a prestar el servicio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8 DS 212.

III. MERCADO RELEVANTE

7. El Mercado Relevante se encuentra determinado por la actividad de prestación del servicio de transporte público colectivo de pasajeros rural y remunerado para la ruta Temuco-Cherquenco, incluyendo puntos intermedios.
8. Cabe tener presente que en el mercado relevante en cuestión, no existen otros medios de transporte público de pasajeros, distintos a los buses, que puedan

servir de sustitutos al referido en términos de calidad, tiempos de demora y de precios¹.

9. Las distancias aproximadas de las rutas que revisten mayor interés son las siguientes:
- Temuco-Vilcún /46 km/;
 - Temuco-Cherquenco/66 km².
10. La ruta Temuco-Cherquenco (y puntos intermedios) que sirven de marco de referencia a la presente investigación se ilustra en la siguiente imagen³⁻⁴:



11. Según la información aportada por el propio Secretario Regional Ministerial de la Araucanía, existen diversos oferentes que operan en la ruta Temuco-Cherquenco, a saber: Narbus, Vogabus y Buses Pantoja. Por otra parte, existen, según la misma información aportada por el Secretario Regional Ministerial, otras personas naturales que, agrupadas o individualmente, desarrollan actividades de transporte de pasajeros entre Temuco y las localidades de Cajón, General López, San Patricio y Vilcún, que son puntos intermedios de la ruta en análisis⁵.

¹ Según consta en la declaración prestada por don Luis Calderón Ramírez, Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Araucanía, con fecha 31 de enero de 2013, ante funcionarios de esta Fiscalía. Lo anterior, resulta concordante con la información aportada en el Oficio Ordinario N° 230 de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones Región de la Araucanía en respuesta al Ordinario N° 0138-13, de la Fiscalía Nacional Económica y lo que pudo ser observado por funcionarios de la FNE en sus diligencias en terreno.

² Información obtenida del expediente de Investigación Rol 1909-2011 FNE, que a su vez se basó en la declaración Alcalde de Vilcún, de 19 de julio de 2011.

³ El punto "A" corresponde a Temuco; el punto "B" corresponde a Cajón; el punto "C" equivale a General López; el punto "D" indica la ubicación de Vilcún; el punto "E" señala a San Patricio y; el "F" da cuenta de la ubicación de Cherquenco, destino final de la ruta en análisis.

⁴ Fuente: maps.google.com. Véase el mapa de la ruta en la URL: <http://goo.gl/maps/ccO1i>

⁵ Oficio Ordinario N° 230 de la Secretaría Regional Ministerial de la Araucanía, en respuesta al Ordinario N° 0138-13, de la Fiscalía Nacional Económica.

IV. CONDICIONES DE ENTRADA

12. La regulación sectorial, tal y como fuere señalado al describirse la industria, establece que resulta necesario para prestar el servicio de transporte público de pasajeros en la ruta objeto del presente análisis⁶, contar con un certificado emanado de un terminal de buses autorizado al efecto. Es por ello, que dichos terminales se erigen como insumos indispensables para desarrollar la actividad económica en comento, razón por la cual pueden llegar a revestir caracteres de barrera significativas a la entrada de nuevos competidores al mercado, si es que en éste no existen terminales con lozas u oficinas disponibles susceptibles de ser arrendadas a los interesados en ingresar al mercado.
13. Adicionalmente, cabe tener presente que no resultaría económicamente viable la construcción de un nuevo terminal con el objeto de replicar las instalaciones necesarias para explotar la ruta Temuco-Cherquenco, considerando el tamaño del mismo mercado y las características del servicio que se pretende prestar.

V. ANÁLISIS DE LA CONDUCTA

15. La denuncia presentada ante esta Fiscalía se funda en la eventual existencia de hechos o actos que, en concepto del denunciante, infringirían el Decreto Ley N° 211 de 1973, consistentes, básicamente, en que un interesado en ingresar al mercado se habría visto impedido de ello. Lo anterior, debido a que no habría podido conseguir la documentación necesaria emanada de algún terminal de la ciudad de Temuco. Tal requisito que resulta esencial para obtener la inscripción en la Secretaría Regional Ministerial para operar en la ruta, debido a las exigencias preceptuadas en el artículo 8 del DS 212.
16. Realizadas ciertas indagaciones, se pudo identificar a la que sería la empresa a la que hace referencia la denuncia. En razón de la información recabada por esta División, se pudo comprobar que el afectado habría realizado dos solicitudes durante el año 2012, las que habrían sido rechazadas por la autoridad sectorial. En la primera ocasión, por no contar con el certificado emanado de algún terminal de buses de Temuco; en la segunda, debido a que no se especificó en la solicitud la longitud de la ruta que pretendía explotarse y, además, en atención a que la propuesta fue evaluada negativamente en cuanto a la calidad del servicio que

⁶ Ver párrafo 4. En el caso del transporte rural que opera en la comuna de Temuco se exige la acreditación de un terminal para operar los servicios, según se establece en los artículos 6, 8 y 54 del DS 212

sería prestado, lo que finalmente motivó su rechazo por parte del Secretario Regional Ministerial⁷.

17. Respecto a la disponibilidad de terminales en la ciudad de Temuco, esta División procedió a tomar declaración a representantes del Terminal de Buses Rurales de Temuco y del Terminal Rodoviario de Buses de Temuco. Ambos terminales podrían constituir alternativas para que el afectado preste servicios de transporte rural en la ruta Temuco-Cherquenco. Ahora bien, debe tenerse en consideración que entre ambos Terminales existe una distancia de aproximadamente 2,5 Km., lo que podría significar para algunos pasajeros la necesidad de incurrir en un costo adicional para llegar a su lugar de destino.
18. Respecto al Terminal de Buses Rurales de Temuco, su administrador declaró que dicho terminal era de carácter privado y que, además, creía que se encontraba copado en su capacidad, lo que podría explicar la negativa a prestar sus servicios a personas ajenas a Socobuste S.A., que es la sociedad administradora del terminal⁸.
19. Por el contrario, en cuanto al Terminal Rodoviario de Buses de Temuco, de acuerdo a declaraciones de su administradora subrogante, dicho terminal no tendría restricciones de capacidad, siendo perfectamente posible prestar los servicios propios del terminal a cualquier persona que estuviere interesado en ellos. A mayor abundamiento, sostuvo que en diciembre del año 2012, esto es, con posterioridad a las presentaciones realizadas por el afectado en la SEREMITT, se habían habilitado en el Terminal nuevas dependencias con el objeto de poder satisfacer la demanda creciente por sus servicios⁹. Lo que fue ratificado por el afectado y comunicado por éste a la FNE.
20. Por otra parte, don Luis Calderón Ramírez, Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la IX Región, indicó que no existe problema alguno para que cualquier interesado que cumpla con los requisitos normativos y los estándares exigibles de calidad y servicio, pueda ingresar al mercado objeto de estudio en un corto tiempo y sin incurrir en costos demasiado elevados.

⁷ Según consta en los Oficios Ordinarios N° 2185 de 2012 y N° 71 de 2013, ambos de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región de la Araucanía, los que fueron acompañados voluntariamente por el afectado.

⁸ Declaración de Gastón López Riquelme, administrador del Terminal de Buses Rurales de Temuco de 31 de enero de 2013.

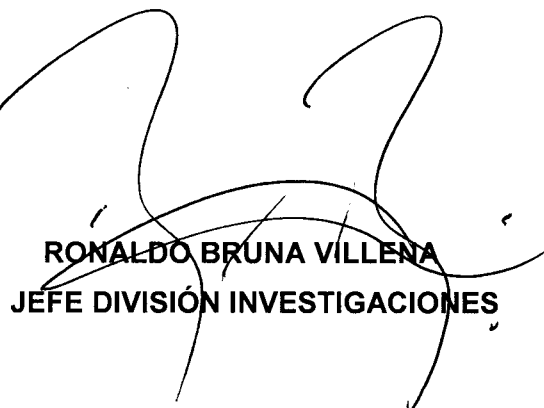
⁹ Declaración de Priscila Valenzuela Garrido, en su calidad de Administradora Subrogante del Terminal Rodoviario de Buses de Temuco, ante funcionarios de la FNE, declaró con fecha 1 de Febrero del presente año.

21. En esas condiciones, actualmente, no existen antecedentes que den cuenta de impedimentos adicionales para que el afectado pueda ingresar al mercado, una vez que presente una solicitud completa y suficiente en la Secretaría Regional Ministerial correspondiente.
22. Adicionalmente, esta División no ha tenido a la vista otros antecedentes respecto a conductas exclusorias o anticompetitivas por parte de los potenciales competidores.

V. CONCLUSIONES

23. El denunciante ha puesto en conocimiento de esta Fiscalía que, eventualmente, los Terminales de Buses de Temuco se habrían negado a arrendar sus instalaciones a un potencial participante del mercado, y en consecuencia, a emitir el certificado necesario para presentar la solicitud de inscripción para operar en la Secretaría Regional Ministerial, lo que podría resultar, en su concepto, atentatorio de la libre competencia.
24. Sin embargo, esta División luego de realizar las diligencias pertinentes y de haber agotado otras instancias investigativas, no ha observado indicios de algún hecho, acto o convención, contrario a la libre competencia en el mercado relevante.
25. Ello, principalmente, debido a que el único afectado por las supuestas conductas anticompetitivas se encontraría en condiciones de obtener el certificado emitido por un Terminal de Buses autorizado, a saber, el Terminal Rodoviario de Buses de Temuco y de poder, así, presentar una nueva solicitud cumpliendo a cabalidad con todas las exigencias impuestas por la regulación sectorial.
26. Por lo anterior, esta División 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


DNL