

ANT.: Denuncia de un particular en contra de Aguas Andinas S.A. por presuntos atentados a la libre competencia, Rol 2264-13 FNE.

MAT.: Minuta de Archivo (I).

Santiago, **12 MAR 2014**

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DE UNIDAD REDES, INFRAESTRUCTURA Y OTROS

Por la presente vía, esta División informa al Sr. Fiscal acerca del análisis de admisibilidad de la denuncia del Antecedente, recomendando el archivo de la misma, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

I.- ANTECEDENTES DE LA DENUNCIA.

1. Con fecha 27 de noviembre de 2013, se recibió en esta Fiscalía denuncia de un particular, con el objeto de poner en conocimiento de la autoridad las supuestas prácticas de la empresa Aguas Andinas S.A. en las labores propias de la concesionaria, consistentes en la certificación de instalaciones domiciliarias de agua potable y alcantarillado, así como en la provisión de servicios de inspección de obras domiciliarias de agua potable y/o alcantarillado particulares, con el objeto que esta Fiscalía señalara si ello sería o no constitutivo de una conducta de abuso anticompetitivo por parte de la concesionaria.
2. En concreto, la supuesta conducta anticompetitiva consistiría en: (i) proveer la concesionaria el servicio de inspección de obras por medio de los mismos trabajadores quienes, a su vez, coordinan y certifican a las demás empresas inspectoras de obras registradas como consultoras ante Aguas Andinas S.A. (en adelante las "**Consultoras**") en su calidad de concesionaria de servicios sanitarios en determinados sectores de la Región Metropolitana de Santiago; y (ii) en ese contexto, favorecer la emisión de certificados a Aguas Andinas S.A. cuando es quien provee la inspección de obras, tramitándolos en menores plazos que respecto de las demás empresas consultoras.

3. Según la denunciante, si bien Aguas Andinas S.A. estaría facultada para realizar las labores propias de las consultoras como es la inspección técnica de las obras sanitarias domiciliarias, dichas labores serían realizadas por la misma Unidad y las mismas personas que, a su vez, extienden y suscriben los certificados a las empresas consultoras que realizan inspecciones de obras domiciliarias de agua potable y/o alcantarillado, correspondiendo en ese caso a sus competidores.
4. Asimismo, consultado el denunciante sobre hechos específicos en los que, de acuerdo a su conocimiento, se hubiese favorecido en la emisión de certificados a Aguas Andinas S.A. en su calidad de inspectora de obras respecto de los plazos, éste señaló no contar con antecedentes concretos al respecto.
5. De la misma forma, el denunciante manifestó su preocupación acerca de la falta de claridad respecto del procedimiento y plazos definidos para la emisión de certificados en las diversas etapas propias de la inspección de obras domiciliarias de agua potable y/o alcantarillado.

II.- ANALISIS DE ADMISIBILIDAD

6. La supuesta conducta denunciada consistiría en que Aguas Andinas S.A. estaría incurriendo en supuestas conductas anticompetitivas, las cuales podrían ser catalogadas como una práctica de sabotaje con el objeto de disuadir la entrada y excluir a las consultoras del mercado de la provisión de servicios de inspección de obras domiciliarias de agua potable y/o alcantarillado particulares, en razón de encontrarse integrada en su calidad de prestador o concesionaria, y en tanto en esta última calidad debe emitir certificados de recepción de dichas obras, previo a la incorporación de las obras particulares a la red pública sanitaria.
7. La empresa Aguas Andinas S.A. ha informado a esta Fiscalía que su giro comprende las actividades de producción y distribución de agua potable, así como la recolección y disposición de aguas servidas en gran parte de la Región Metropolitana, y que, en el contexto de sus obligaciones como prestadora de servicios sanitarios, debe dar factibilidad de servicio y

pronunciarse sobre los proyectos de redes públicas de distribución de agua potable y recolección de aguas servidas.

8. Respecto de las instalaciones sanitarias, es aplicable el Reglamento de Instalaciones Domiciliarias de Agua Potable y Alcantarillado aprobado por el Decreto N° 50 del Ministerio de Obras Públicas (en adelante e indistintamente “RIDAA” o “Reglamento”), el cual regula los proyectos, construcción y puesta en servicio de las instalaciones domiciliarias de agua potable y alcantarillado y establece normas técnicas para dicho tipo de instalaciones¹.
9. Al respecto, cabe señalar que el presente informe versa exclusivamente sobre las materias de competencia de esta Fiscalía, y no se pronuncia respecto de otros hechos descritos en la denuncia², los cuales, atendida su naturaleza, corresponderían al ámbito de competencia de otras autoridades según la legislación especial que sea aplicable.
10. Pues bien, de acuerdo al Reglamento, los urbanizadores tienen la obligación, para efectos de obtener la recepción final de las obras de orden sanitario por parte del prestador³, de entregar documentadamente los

¹ Se entiende por Instalación Domiciliaria de Agua potable, de acuerdo al artículo 2 n° 1 del RIDAA a “Las obras necesarias para dotar de este servicio a un inmueble desde la salida de la llave de paso colocada a continuación del medidor o de los sistemas propios de abastecimiento de agua potable, hasta los artefactos”. Asimismo, se entiende por Instalación Domiciliaria de Alcantarillado de Aguas Servidas, de acuerdo al artículo 2 n° 2 del RIDAA a “Las obras necesarias para evacuar las aguas servidas domésticas del inmueble, desde los artefactos hasta la última cámara domiciliaria, inclusive, o hasta los sistemas propios de disposición”.

² La denuncia menciona hechos que no se relacionarían con el ámbito de competencia de esta Fiscalía, como por ejemplo, la circunstancia de haber emitido Aguas Andinas S.A. los certificados de Instalaciones de Agua Potable y Alcantarillado de Aguas Servidas, de Recepción de Red de Agua Potable y de Recepción de Red de Alcantarillado en un plazo superior a 16 días corridos contados desde las solicitudes por escrito hechas al Ingeniero Jefe de Expansión de Aguas Andinas S.A. Al respecto, el Reglamento regula los proyectos, construcción y puesta en servicios de las instalaciones de agua potable y alcantarillado y establece normas técnicas para ese tipo de instalaciones. En concreto, el artículo 24 del RIDAA, en su inciso 2°, establece respecto del certificado de instalaciones de agua potable y alcantarillado que “el prestador dispondrá de un plazo máximo de 10 días para practicar la recepción final, recibir el arranque y la unión domiciliaria y emitir el certificado de instalaciones de agua potable y de alcantarillado, plazo que se contará a partir de la fecha en que el interesado solicite por escrito dicha recepción. Dicho plazo podrá prorrogarse por 3 días más, en casos debidamente justificados”. Cabe hacer presente que los plazos establecidos en el RIDAA se entienden de días hábiles, conforme al artículo 108 del mismo, en relación con el artículo 25 del de la Ley 19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración.

³ De acuerdo al Reglamento, el prestador corresponde a la persona natural o jurídica habilitada para el otorgamiento de los servicios públicos de distribución de agua potable o de recolección de

antecedentes técnicos y legales que son necesarios para ello, permitiendo así que el prestador constate aspectos ligados a la calidad de los materiales, los componentes de las redes y otros antecedentes que le permitirán posteriormente operarlas y mantenerlas una vez pasen a ser responsabilidad de la concesionaria respectiva⁴.

11. Pues bien, según la información que se ha recabado en el contexto de análisis de admisibilidad o inadmisibilidad de la denuncia conforme el artículo 41 del DL 211, las nuevas instalaciones domiciliarias de agua potable y alcantarillado deben cumplir con las siguientes etapas: (i) Otorgamiento de la Factibilidad de servicios sanitarios⁵; (ii) Presentación del Proyecto⁶; (iii) De la iniciación de Obras; (iv) Autorización de Conexión⁷ y Empalme⁸ de las Instalaciones de Agua Potable y de Alcantarillado de aguas servidas; y (v) Recepción de las instalaciones de Agua Potable y de Alcantarillado de aguas servidas⁹.

aguas servidas, que se obliga a entregarlos a quien los solicite dentro de su área de concesión, en las condiciones establecidas en la Ley, el Reglamento y su respectivo decreto de concesión. Al respecto, el Reglamento señala en su artículo 25 inciso 2° que "Las empresas de servicios sanitarios, a petición de los interesados, podrán dar la certificación a que se refiere este artículo. Los precios por otorgar sus informes deberán haber sido informados previamente a la Superintendencia, en conformidad a lo previsto en el inciso 2° del artículo 21 del DFL MOP 70/88".

⁴ Al respecto, ver ORD. 4875/2012 de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, de fecha 30 de noviembre de 2012.

⁵ El certificado de Factibilidad corresponde, de acuerdo al artículo 2 n° 17 del RIDAA a "el documento formal emitido por las concesionarias de servicios públicos sanitarios, mediante el cual asumen la obligación de otorgar los servicios a un futuro usuario, expresando los términos y condiciones para tal efecto.

⁶ Al respecto, el RIDAA establece en sus artículos 17 y 18 el procedimiento aplicable a la Presentación del Proyecto, la cual tiene lugar una vez otorgada la factibilidad, y se sujeta a plazos de 20 días, en aquellos casos en que el prestador no realice observaciones, y hasta un total de 27 días en caso de formular observaciones, plazos que comienzan a correr nuevamente por los días no transcurridos una vez que el interesado reingresa el proyecto corregido. Sin perjuicio de ello, el plazo puede extenderse más aún, en aquellos casos en que las observaciones no sean subsanadas en el proyecto, contando por una sola vez con un plazo adicional de 20 días. En caso de persistir sin subsanarse las observaciones, los plazos para las revisiones comienzan a correr como si se tratase de un nuevo proyecto ingresado. En cuanto a las normas técnicas respecto de la Presentación del Proyecto, es aplicable el Título II "De la Presentación y Contenido del Proyecto de Instalaciones Domiciliarias" del RIDAA.

⁷ La Conexión corresponde, de acuerdo al artículo 2 n° 11 del RIDAA a "la unión física del arranque de agua potable y la tubería de la red pública de distribución.

⁸ El Empalme corresponde, de acuerdo al artículo 2 n° 12 del RIDAA a "la unión física entre la unión domiciliaria de alcantarillado y la tubería de la red pública de recolección.

⁹ El certificado de Instalaciones de Agua Potable y Alcantarillado corresponde, de acuerdo al artículo 2 n° 18 del RIDAA a "El documento que acredita que las instalaciones de agua potable y de alcantarillado de la propiedad están conectadas a las redes de los Prestadores e incorporada en

12. En el caso de Aguas Andinas S.A., las labores de certificación e inspección de instalaciones en obras particulares en las distintas etapas se realizaría por medio de tres coordinadores¹⁰, todos ellos inspectores de obras, pertenecientes a la Unidad de Expansión y Subgerencia de Expansión Comercial de dicho prestador sanitario.
13. A este respecto y en relación con la denuncia, es necesario considerar que, para efectos de la emisión de los respectivos certificados y la recepción final de las instalaciones de agua potable y alcantarillado, las empresas concesionarias se deben sujetar al procedimiento y plazos establecidos en el Reglamento¹¹.
14. A este respecto, la empresa Aguas Andinas S.A. informó a esta Fiscalía que, en su conocimiento y en relación a los certificados de factibilidad, resulta efectivamente aplicable a dicha concesionaria el Reglamento, en relación al artículo 48 del Decreto con Fuerza de Ley N° 382/88 y artículo 141 del Decreto Supremo N° 1.199/04, ambos del Ministerio de Obras Públicas, estando así la concesionaria de servicios sanitarios obligada a certificar la factibilidad del servicio, en un plazo máximo de 20 días hábiles, prorrogable hasta por 20 días más en casos debidamente justificados¹².
15. Asimismo, respecto de la recepción de obras de agua potable y alcantarillado, la empresa señaló que resultaba aplicable lo dispuesto en el artículo 8 bis del Reglamento, conforme al cual existe un plazo máximo de 30 días para que la empresa de servicios sanitarios se pronuncie respecto el

los registros comerciales de estos últimos, o que cuentan con un sistema propio de abastecimiento de agua potable o disposición de aguas servidas debidamente autorizado por el Servicio de Salud correspondiente, denominado también en la Ordenanza de Urbanismo y Construcciones "Certificado de instalaciones de agua potable y desagües".

¹⁰ Al respecto, se ha recabado antecedentes que dan cuenta de la existencia de tres coordinadores que forman parte de la Unidad de Expansión, que estarían dedicados tanto emitir las certificaciones de las inspecciones realizadas por consultoras y a la vez a las inspecciones de obras en el área de concesión de la empresa sanitaria dentro de la Región Metropolitana. De acuerdo a algunos actores del mercado, existiría especial interés de Aguas Andinas S.A. de realizar las inspecciones de obras que son de gran tamaño y envergadura.

¹¹ En relación a esto, el denunciante acompañó bajo confidencialidad y a modo de complemento a su denuncia en forma posterior a la presentación de la misma, antecedentes donde un trabajador de la Unidad de Expansión de la empresa denunciada admite la aplicación de un plazo contenido en el RIDAA para un trámite concreto consultado.

¹² Al respecto mayor información disponible en <http://www.siss.gob.cl/577/w3-printer-4104.html> [Fecha de última visita: 10 de marzo de 2014]

proyecto de redes públicas de distribución de agua potable y de recolección de aguas servidas, plazo prorrogable por una sola vez y hasta por 30 días adicionales, en situaciones excepcionales. Por otra parte, la misma norma contempla un plazo de 10 días -contados desde la fecha en que el interesado lo solicite por escrito- para que la empresa sanitaria realice dicha recepción final y emita los certificados correspondientes, plazo que puede ser ampliado únicamente en casos excepcionales y por razones debidamente fundadas, por una sola vez, hasta por 5 días.

16. Más aún, la jurisprudencia de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (en adelante e indistintamente “**SISS**”) ha sido enfática en señalar que para determinadas etapas corresponde la aplicación de los plazos contenidos en el RIDAA¹³. Aunado a lo anterior, se han podido tener a la vista antecedentes públicos que darían cuenta que las empresas concesionarias reconocerían la aplicación del mismo en este sentido, incorporando dicha información, por ejemplo, en sus sitios de internet¹⁴.
17. En efecto, se ha podido constatar que, una vez efectuada la recepción de obras, se genera para el prestador sanitario la obligación de emitir el certificado de instalaciones de agua potable y alcantarillado¹⁵. En este contexto, la autoridad sectorial ha señalado, entre otras cosas, que los plazos establecidos en el RIDAA para la emisión de certificados, no son

¹³ Al respecto, mayor información disponible en <http://www.siss.gob.cl/577/w3-article-3835.html> [Fecha de última visita: 14 de enero de 2014].

¹⁴ En este sentido, y a modo de ejemplo, la empresa ESSBIO S.A. indica en su sitio de internet los pasos a seguir para los nuevos clientes, señalando expresamente los plazos aplicables a cada uno de los trámites, es decir, Certificado de Factibilidad, Presentación del Proyecto, Autorización de Conexión y Empalme y Certificado de Instalaciones de Agua Potable y Alcantarillado. Información disponible en http://www.essbio.cl/hogar/pasos_para_ser_nuevo_cliente.php [Fecha de última visita: 14 de enero de 2014]. Asimismo, la empresa Aguas Andinas S.A. indica en su sitio web los plazos a seguir para nuevos clientes respecto del Certificado de Factibilidad y la Presentación del Proyecto. Información disponible en <https://www.aguasandinas.cl/cliente/informacion-util/como-obtener-los-servicios?CodTemplate=20120201103513> [Fecha de última visita: 14 de enero de 2014].

¹⁵ Al respecto, ver ORD. 3230/2010 de Superintendencia de Servicios Sanitarios que señala: “Una vez efectuada la recepción de las obras, de acuerdo al artículo 24 del Reglamento de Instalaciones de Domiciliarias de Agua Potable y Alcantarillado, RIDAA, se genera para el prestador la obligación de emitir el certificado de Instalaciones de Agua Potable y Alcantarillado. Dicha disposición señala que el prestador concurrirá a recibir el arranque y la unión domiciliaria y, en su caso, emitirá el referido certificado, en el que dejará constancia, entre otros, de la recepción conforme de las obras”. Información disponible <http://www.siss.cl/appsiss/DocsSisJurisprudencia/Oficio%203230-2010.pdf>. [Fecha de última visita: 6 de febrero de 2014].

discrecionales para las empresas sanitarias, debiendo cumplirlos. Asimismo, la SISS ha señalado que las etapas establecidas en el RIDAA constituyen un procedimiento que debe cumplirse en forma taxativa, por ende no corren los plazos de una etapa mientras no se verifiquen las condiciones del certificado¹⁶.

18. Asimismo, respecto de la prestación de servicios de inspección de instalaciones sanitarias, esta Fiscalía ha podido constatar que en términos generales, la captación de un nuevo cliente responde a un proceso en donde este último solicita un presupuesto a distintas empresas del rubro. Posteriormente, el cliente escoge una empresa en base a comparación entre el servicio de inspección ofrecido y el precio cobrado por las empresas, que normalmente es una tarifa unitaria por metro de inspección.
19. Por otra parte y de acuerdo a la información disponible en la etapa de admisibilidad, se podría afirmar que en esta actividad no existirían barreras a la entrada, ya que las actividades de inspección podrían ser realizadas por cualquier persona natural o jurídica, que tenga los conocimientos técnicos correspondientes en materia sanitaria¹⁷. En términos específicos, la inspección de las obras de menor tamaño requiere sólo de un inspector.
20. En efecto, la SISS ha señalado que, en su entendimiento, "debe tratarse de una persona confiable para ambos interesados (prestador-urbanizador), tanto por su conocimiento y experiencia de orden técnico como por su imparcialidad. Desde este punto de vista, no se ve impedimento que se esta actividad sea realizada por cualquier persona natural o jurídica previamente convenida y aceptada, o bien, que se encuentre incorporada en registros públicos ya existentes, como los que lleva el Ministerio de Obras Públicas o

¹⁶ Al respecto, ver ORD. 2543/2006 de Superintendencia de Servicios Sanitarios. Información disponible en <http://www.siss.cl/appsiss/DocsSisJurisprudencia/Oficio%202543-2006.pdf> [Fecha de última visita: 14 de enero de 2014].

¹⁷ Esto es en contraposición, por ejemplo, a los requisitos de determinados títulos profesionales para quienes realizan la construcción de las obras sanitarias. Al respecto, la Superintendencia de Servicios Sanitarios ha instruido que "*Las instalaciones domiciliarias de agua potable y de alcantarillado solo pueden ser proyectadas y construidas por ingenieros civiles, arquitectos, ingenieros constructores y constructores civiles, según lo establece el artículo 9º del RIDAA. Corresponde igualmente a estos profesionales, ejecutar la conexión o empalme a las redes públicas, según lo establece el inciso final del artículo 36º.*" Información disponible en <http://www.siss.gob.cl/577/w3-article-4115.html#top> [Fecha de última visita: 6 de febrero de 2014].

en algunos casos, las mismas empresas sanitarias¹⁸. Con todo, conviene aclarar que estos registros no son excluyentes”¹⁹⁻²⁰.

21. Al respecto, la empresa Aguas Andinas señaló que los requisitos para formar parte del registro de consultoras de esa empresa sanitaria se encuentran establecidos en el “Reglamento para la Inscripción en el Registro de Consultores de Aguas Andinas”, en el cual se señalan los antecedentes que deben acompañarse, tales como experiencia, calidad y personal profesional.
22. Finalmente, cabe hacer presente que la prestación de servicios de inspección de obras constituye una de aquellas actividades susceptibles de ser prestadas por terceros distintos del prestador sanitario, por ende no tienen el carácter monopólico, y la empresa sanitaria puede fijar libremente sus precios, a diferencia de aquellas actividades asociadas con la prestación de suministro de agua potable y la recolección y tratamiento de las aguas servidas las cuales tienen un correspondiente decreto tarifario²¹.

III.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

23. De los antecedentes recabados, esta División ha podido constatar que la actividad de inspección de Instalaciones Domiciliarias de Agua Potable y Alcantarillado sería una actividad que no contaría con mayores barreras a la

¹⁸ Este registro debe llevarlo cada empresa concesionaria, estableciendo para ello discrecionalmente sus criterios o método de selección, excluyendo en todo caso la arbitrariedad o mero capricho en su configuración. Este ha sido el criterio de la autoridad, conforme lo ha señalado en los ORD. N° 617/97 y ORD. N° 727/95 de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, así como en el art. 4 del DS. MINVU N° 267/80 y en el punto 4° del Manual de Normas Técnicas para la realización de las Instalaciones domiciliarias del DS. MOP. N° 70/81.

¹⁹ Al respecto, ver ORD. 4875/2012 de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, de fecha 30 de noviembre de 2012.

²⁰ En cuanto a su ejecución, tales prestaciones pueden ser realizadas por el propio prestador o por terceros. Este hecho, como el no ser de carácter monopólicos, debe ser conocido por los usuarios. Al respecto, los ORD. N° 617/97; ORD. N° 998/92; ORD. N° 607/92; ORD. N° 180/92; ORD. N° 06/91; ORD. N° 467/90, todos ellos de la SISS.

²¹ En este sentido la SISS ha señalado en el ORD. N° 1713/2002 que es posible “diferenciar claramente que existen actividades que constituyen funciones propias e inherentes a la prestación de los servicios concesionados y aquellas relacionadas o asociadas con su prestación. Se recuerda que los criterios respectivos han sido definidos e informados a todos los prestadores a través del oficio SISS N° 3147/01”. Información disponible en <http://www.siss.cl/appsiss/DocsSisJurisprudencia/Oficio%201743-2002.pdf> [Fecha de última visita: 6 de febrero de 2014].

entrada. En efecto, dicha actividad solamente exigiría contar con el título respectivo y encontrarse registrado en la respectiva empresa sanitaria. Además, se trataría de una actividad reglada por el RIDAA, y contaría a su respecto con criterios de aplicación a los prestadores en jurisprudencia de la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

24. Asimismo, se ha podido constatar la aplicabilidad de los plazos contenidos en el Reglamento a las distintas etapas necesarias para las Instalaciones Domiciliarias de Agua Potable y Alcantarillado. Sin perjuicio de ello, los antecedentes contenidos en la denuncia respecto de supuestos incumplimientos de dichos plazos, corresponderían al ámbito de competencia de otras autoridades, según la legislación especial que le sea aplicable.
25. Con todo, si bien la participación de la concesionaria Aguas Andinas S.A. en las actividades de inspección de Instalaciones de Agua Potable y Alcantarillado podría eventualmente dar lugar a conductas abusivas producto de ser la misma empresa la cual emite los distintos certificados respecto de dichas instalaciones, no se han tenido a la vista antecedentes que den cuenta de hechos concretos al margen de la regulación sectorial aplicable que no permitan sino desestimar la presente denuncia.
26. Por todo lo anterior, se recomienda archivar la denuncia, sin perjuicio de la facultad de esta Fiscalía de velar permanentemente por la competencia en los mercados.

Saluda atentamente a usted,


PAULO OYANEDEL SOTO
JEFE DE UNIDAD REDES,
INFRAESTRUCTURA Y OTROS

AVC
AVC