

**ANT.:** Investigación Reservada  
Rol N° 2272-14 FNE.

**MAT.:** Informe de archivo (I).

**Santiago, 9 de junio de 2015.**

**A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO**  
**DE : JEFA UNIDAD ANTI-CARTELES**

Por la presente vía, se recomienda al señor Fiscal disponer el archivo de la investigación del antecedente, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

**I. ANTECEDENTES.**

1. Durante la segunda quincena de febrero de 2014, aparecieron en diversos medios de comunicación masiva ciertas declaraciones hechas por el Sr. Juan Araya Jofré, Presidente de la Confederación Nacional de Dueños de Camiones de Chile (en adelante "CNDC"). En ellas, el dirigente hacía un llamado a los transportistas a traspasar los mayores costos de los combustibles a los usuarios, recomendándoles ajustar sus tarifas al alza.
2. De esta forma, a modo de ejemplo, el día martes de 18 de febrero de 2014 se publicaron en el sitio web de la CNDC las primeras declaraciones del Sr. Araya en este sentido, quien señaló: "*Recomendamos a los transportistas ajustar sus tarifas tomando en cuenta la realidad que hay desde hace un mes, con aumentos de precios de los combustibles debido al dólar [...]'*" (el destacado es nuestro).

---

<sup>1</sup> Según consta en el expediente de Investigación Reservada Rol N° 2272-14 FNE. Noticia publicada el día martes 18 de febrero de 2014 en el sitio web de la CNDC [www.cndc.cl](http://www.cndc.cl). No disponible a la fecha.

3. Adicionalmente, el día jueves 20 de febrero del mismo año, aparecieron en otro medio de prensa nacional declaraciones del aludido dirigente en la misma línea, indicando expresamente: *"Estamos haciendo una campaña de subir en un 10 y 12 por ciento las tarifas. Un camión consume de a dos kilómetros por litro de petróleo, entonces nos repercute fuerte este tema"*<sup>2</sup>. De este modo, agregó: *"Ya estamos subiendo los precios, porque estamos en una tierra de nadie en este tema"*<sup>3</sup> (el destacado es nuestro).
4. Atendido lo anteriormente expuesto, la Fiscalía Nacional Económica (en adelante "FNE" o "Fiscalía") decidió iniciar de oficio una investigación en el mercado del transporte terrestre de carga, con el objeto de verificar si dichas declaraciones podrían incitar o dar cuenta de hechos, actos o convenciones contrarios a la libre competencia, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3 letra a) del Decreto Ley N° 211 (en adelante "DL 211").

## II. LA INDUSTRIA.

5. Para determinar si las conductas anteriores constituyen o no una infracción a la normativa de libre competencia, corresponde identificar el mercado en que aquéllas incidirían.

### II.1 Descripción de la industria.

6. Los principales generadores de carga, o demandantes de transporte de carga en Chile, tal como lo indica el Gráfico N° 1, son las empresas pertenecientes a los sectores productivos del comercio (29%), industria (22%), minería (18%), forestal (8%) y construcción (8%).

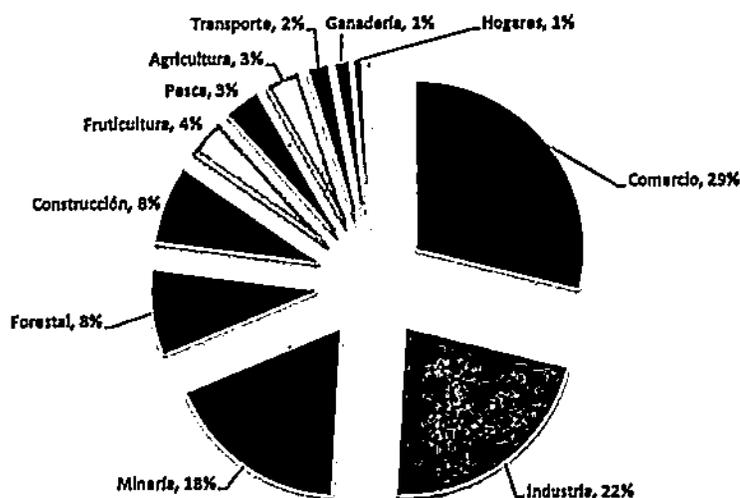
<sup>2</sup> Según consta en el expediente de Investigación Reservada Rol N° 2272-14 FNE. Noticia publicada el día jueves 20 de febrero de 2014 en el sitio web de Radio Cooperativa. Disponible en: <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/consumidores/combustibles/camioneros-y-precio-de-las-bencinas-ya-estamos-subiendo-los-precios/2014-02-20/192801.html> [Última visita: 27 de abril de 2015]

<sup>3</sup> *Ibíd.*

**Gráfico N° 1:**

**Principales clientes de transporte de carga según actividad económica.**

(En base a ingresos nominales, año 2012)



Fuente: Elaboración propia en base a la "Encuesta Estructural de Transporte por carretera año contable 2012", INE 2012.

7. Cabe señalar que el tipo de carga generada por los diversos sectores productivos difiere según la naturaleza de cada uno de ellos. De esta forma, existen distintos tipos de camiones o vehículos acondicionados para prestar el servicio de traslado de carga, tales como el transporte de carga peligrosa (principalmente combustibles), transporte forestal, transporte frigorífico y transporte a granel, entre otros.
  
8. Respecto a la oferta de estos servicios, de acuerdo a lo establecido por declaraciones de participantes de la industria, cerca del 95% del transporte de carga en Chile se desarrolla vía terrestre, mediante vehículos especializados de carga o camiones, dadas las características geográficas y viales de nuestro país<sup>4</sup>.
  
9. Para caracterizar la industria, se deben tener en consideración el número de empresas del sector en el país, los ingresos por carga transportada de los pequeños, medianos y grandes empresarios y el número de camiones que realizan este servicio, según datos aportados por la "Encuesta Estructural de Transporte por carretera año contable

<sup>4</sup> De acuerdo a declaración de fecha 26 de febrero de 2014 prestada ante esta Fiscalía.

2012", (INE 2012) e información proporcionada por actores de la industria<sup>5</sup>.

10. Al respecto, podemos establecer que según los datos disponibles para el año 2012, se trataría de una industria altamente asimétrica, donde los pequeños empresarios concentran cerca de un 90% de los actores del mercado (15.192 empresas), con el 47,2% de los camiones de la industria y un porcentaje de facturaciones cercano al 34% al año. En cuanto a las medianas empresas, éstas reúnen al 7,5% de los actores (1.256 empresas), abarcando un 23% de la flota de camiones y correspondiéndoles un 19% de los ingresos por carga transportada. Por último, las grandes empresas concentran alrededor del 2,3% de los actores de la industria (380 empresas), que cuentan con un 30% de la flota de camiones, recibiendo el 46,2% de los ingresos por carga del país<sup>6</sup>.
11. En términos de relaciones contractuales, esta industria se caracteriza por ser altamente informal. En efecto, sólo las grandes empresas establecerían contratos de mediano o largo plazo con los generadores de carga, los que incluirían en muchos casos la tarifa a cobrar conjuntamente negociada y un polinomio de reajustabilidad, generalmente el ICT (Índice de Costo de Transporte), elaborado por el INE<sup>7</sup>.
12. En contraposición, las empresas de mediano y menor tamaño tendrían una relación poco formal con los generadores de carga e incluso

<sup>5</sup> "Encuesta Estructural de Transporte por carretera año contable 2012", INE 2012. Disponible en: [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_economicas/transporte\\_y\\_comunicaciones/transporte\\_carretera.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_economicas/transporte_y_comunicaciones/transporte_carretera.php) [Última visita: 05 de junio de 2015].

<sup>6</sup> Para efectos del citado informe, el INE define como empresa "pequeña" a aquella que reportó ingresos menores a \$424.974, a las empresas "medianas" a aquellas con ingresos entre los \$424.974 y los \$1.526.054 y, finalmente, a las empresas "grandes" a aquellas con ingresos superiores a \$1.526.054. Lo anterior y el resto de los antecedentes se refieren a la "Encuesta Estructural de Transporte por carretera año contable 2012", INE 2012, disponible en: [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_economicas/transporte\\_y\\_comunicaciones/transporte\\_carretera.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_economicas/transporte_y_comunicaciones/transporte_carretera.php) [Última visita: 5 de junio de 2015].

<sup>7</sup> El ICT es publicado mensualmente por el INE. Entre de los principales componentes del ICT base 2013 está el precio de los combustibles (36,9%) y la mano de obra (29,8%). Disponible en: [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_precios/costo\\_transporte/series\\_estadisticas/series\\_estadisticas.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_precios/costo_transporte/series_estadisticas/series_estadisticas.php) [Última visita: 27 de abril de 2015]

indirecta, sin contratos o tarifas pre-establecidas, ya que éstas se negociarían en el "día a día" con ellos mismos o con los intermediarios existentes<sup>8</sup>. En general, no existe un desarrollo institucional para efectos de oferta y demanda de los servicios, sino que queda sujeto a la negociación de cada empresa en particular.

13. De acuerdo a lo señalado por diversos dirigentes gremiales en sus declaraciones ante esta Unidad, estaríamos en presencia de negociaciones ineludiblemente asimétricas que afectarían a los pequeños y medianos transportistas en relación a las tarifas a cobrar. Así, mientras en las grandes empresas las tarifas serían fijadas por los generadores de carga mediante procesos de licitación, en las empresas de mediano y menor tamaño existiría una negociación directa, en condiciones de dispar poder de negociación debido a la gran cantidad de oferentes del servicio en oposición a un número no tan elevado de demandantes<sup>9</sup>.
14. Otro factor a considerar es la presencia, a lo menos, de tres asociaciones gremiales capitales en la industria: la CNDC, la Confederación Nacional del Transporte de Carga de Chile (en adelante, "CNTC") y Chile Transporte A.G. (en adelante, "Chile Transporte"), que representan a las pequeñas, medianas y grandes empresas, respectivamente.

**Cuadro N° 1**

**Número de asociados a las principales asociaciones gremiales del rubro en el país.**

(Número asociados estimado para el año 2012)

Entidad	N° de asociados
CNDC	8.500
CNTC	810
Chile Transporte	32

Fuente: Información aportada por actores de la industria.

<sup>8</sup> De acuerdo a declaración de fecha 26 de febrero de 2014 prestada ante esta Fiscalía. Ver Anexo Confidencial, punto N° 2.

<sup>9</sup> De acuerdo a declaración de fecha 14 de enero de 2015 prestada ante esta Fiscalía.

15. La CNDC reúne a cerca de 8.500 camioneros, en su mayoría personas naturales o pequeñas empresas dueñas de camiones pertenecientes a alguna asociación regional del país<sup>10</sup>.
16. Respecto a las demás agrupaciones que reúnen al gremio de los transportistas de carga en el país, la CNTC cuenta con alrededor de 800 socios, principalmente medianos empresarios. La tercera agrupación es Chile Transporte, que reúne a más de 30 grandes empresas. Adicionalmente, destaca la Asociación Gremial Chilena de Empresarios del Transporte Internacional de Carga por Carretera (AGETICH), la que no será incluida directamente en el presente análisis por tratarse de una agrupación que reúne a transportistas de carga ligada al comercio internacional.

## 11.2 El mercado relevante.

17. De cara a la presente investigación, el mercado relevante se definirá como el servicio de transporte terrestre de carga prestado por camiones o vehículos de carga pertenecientes a empresas catalogadas como pequeñas empresas, dentro del territorio nacional.
18. Al respecto, no existirían sustitutos relevantes al servicio de transporte terrestre de carga ofrecido por camiones o vehículos de carga, siendo sólo una pequeña parte de ella trasladada por vía marítima, aérea u otra. Los servicios de estos últimos serían más bien complementarios a los ofrecidos por los camioneros<sup>11</sup>.
19. Con todo, si bien la anterior definición de mercado relevante se circunscribió al servicio de transporte de carga prestado por camiones o vehículos de carga a nivel nacional, ello no obsta a que existan ciertas diferencias dentro del mercado referidas principalmente al tipo de carga

<sup>10</sup> De acuerdo a declaración de fecha 26 de febrero de 2014 prestada ante esta Fiscalía.

<sup>11</sup> De acuerdo a declaración de fecha 26 de febrero de 2014 prestada ante esta Fiscalía. Ver Anexo Confidencial, punto N° 1.

que se traslade, que puedan impedir que participantes de ciertos submercados puedan disciplinar la conducta de otros.

20. En lo que respecta a las condiciones de entrada al mercado, éstas principalmente se refieren a la inversión en activos específicos y a mantener un tamaño de flota tal que permita negociar con los generadores de carga de una forma más ventajosa.
21. En este sentido, la posibilidad de contar con un mayor número de camiones les permitiría a los transportistas -además de las economías de ámbito y escalas que trae aparejadas- negociar contratos bajo mejores condiciones directamente con los generadores de carga y prever parcialmente las fluctuaciones de precios de determinados insumos.
22. Por su parte, no existirían barreras de entrada legales para participar en el mercado, salvo la obligación de cumplir con las normativas relativas a reglamentos de seguridad y orden, a saber, el deber de registro de los vehículos en el Registro Nacional de Transporte de Carga Terrestre en el Servicio de Registro Civil e Identificación correspondiente, según lo establecido en la ley N° 19.872.

### III. ANÁLISIS DE LA CONDUCTA.

23. De acuerdo a los antecedentes descritos, corresponde determinar si las diversas declaraciones del Presidente de la CNDC, aparecidas en la prensa nacional durante la segunda quincena de febrero del año 2014, podrían incitar o dar cuenta de hechos, actos o convenciones contrarios a la libre competencia, de conformidad a lo dispuesto en el literal a) del artículo 3 del DL 211.
24. Como se ha señalado, las declaraciones del Sr. Araya consisten en llamados explícitos a los transportistas para subir las tarifas del transporte de carga, tales como: "*Recomendamos a los transportistas*

*ajustar sus tarifas [...]»<sup>12</sup>; y “[e]stamos haciendo una campaña de subir en un 10 y 12 por ciento las tarifas [...]»<sup>13</sup>.*

25. Al respecto, en el marco de la presente investigación, se tomó declaración al aludido dirigente, quien si bien reconoció el origen de tales recomendaciones ante esta Unidad, señaló que ellas fueron sólo *“a título personal”*<sup>14</sup>. Asimismo, desestimó que sus dichos tuviesen efectos en el mercado dada la existencia de un elevado número de actores y considerando que sus asociados solamente representan una pequeña porción de la industria.
26. Sobre las declaraciones de este dirigente gremial, cabe decir que la FNE ha calificado consistentemente a este tipo de conductas como reprochables, en cuanto podrían constituir por sí mismas una sugerencia de precios que podrían resultar contrarias a las normas de libre competencia, de acuerdo a lo establecido en diversas investigaciones llevadas adelante por esta repartición con anterioridad, tales como las Rol N° 1004-07, N° 1263-08, N° 1388-09 y N° 2288-14.
27. Revisada jurisprudencia y doctrina extranjera se observa en general que si bien dichos anuncios pueden aumentar los riesgos de colusión, éstos deben ser sopesados en atención a las características del mercado de que se trate. Así, por ejemplo, autores internacionales han catalogado la conducta bajo la figura de *“price announcements”* (anuncio de precios) y han sostenido que se trata de conductas que *“aumentan la frecuencia de colusión en un duopolio simétrico, pero que no la facilitan cuando las firmas son asimétricas o hay más de dos firmas”*<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Según consta en el expediente de Investigación Reservada Rol N° 2272-14 FNE. Noticia publicada el día martes 18 de febrero de 2015 en el sitio web de la CNDC, [www.cndc.cl](http://www.cndc.cl). No disponible a la fecha.

<sup>13</sup> Según consta en el expediente de Investigación Reservada Rol N° 2272-14 FNE. Noticia publicada el día jueves 20 de febrero de 2014 en el sitio web de Radio Cooperativa. Disponible en: <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/consumidores/combustibles/camioneros-y-precio-de-las-bencinas-ya-estamos-subiendo-los-precios/2014-02-20/192801.html> [Última visita: 27 de abril de 2015]

<sup>14</sup> De acuerdo a declaración de fecha 26 de febrero de 2014 prestada ante esta Fiscalía.

<sup>15</sup> Hernan-Gonzalez, Roberto; Kujal, Praveen; Harrington, Joseph E. *“The Relative Efficacy of Price Announcements and Express Communication for Collusion: Experimental Findings”*, 2013, p. 24.

28. Consistentemente con lo anterior, existe jurisprudencia extranjera<sup>16</sup> contundente que califica a las comunicaciones de precios como insuficientes, *per se*, para constituir una conducta ilícita, no obstante su potencialidad de transformarse en parte de una infracción anticompetitiva mayor, para lo cual deben conjugarse una serie de factores que no se observan en el presente caso.
29. En efecto, realizadas diversas diligencias investigativas, que incluyeron tomas de declaración a los actores relevantes y revisión de correspondencia electrónica de algunos de ellos, esta Unidad no identificó evidencia que diera cuenta de manera fehaciente de la existencia de acuerdos de precios entre los distintos actores de la industria o las agrupaciones que los reúnen.
30. Adicionalmente, la acotada representatividad que posee la CNDC en relación con el total de las empresas existentes -que de acuerdo a datos de la encuesta INE 2012 superarían las quince mil- limitaría los efectos del anuncio de aumentos de precio materia de esta investigación. Lo anterior, debe entenderse en consonancia con la elevada atomización del mercado plasmada en un sinnúmero de pequeñas empresas, la cual afectaría la posibilidad de éxito del anuncio<sup>17</sup>. En este sentido, el elevado número de competidores es relevante para estos efectos por cuanto a mayor cantidad de firmas operando en un mercado, más difícil resulta la coordinación y menores son las ganancias de la colusión para cada una de ellas, incentivando los beneficios de un eventual desvío<sup>18</sup>.

---

*"Price Announcements clearly increase the frequency of collusion in a symmetric duopoly but do not facilitate collusion when firms are asymmetric or there are more than two firms". (La traducción es nuestra)*

<sup>16</sup> Ver. *Catalano, Inc. v. Target Sales*, 446 U.S. 643, 647 (1980) ("Anuncios de precios adelantados son perfectamente lícitos"); *Reserve Supply Corp. v. Owens-Corning Fiberglas Corp.*, 971 F.2d 37, 94 (7th Cir. 1991) (Se explica que los anuncios de precios sirven "un propósito importante en la industria").

<sup>17</sup> De acuerdo a declaración de fecha 14 de enero de 2015 prestada ante esta Fiscalía.

<sup>18</sup> Ver, por ejemplo: Motta, Massimo. *"Competition Policy: Theory and Practice"*, Cambridge University Press, 2004, pp. 142 – 159.

31. A mayor abundamiento, a raíz de la informalidad característica de este mercado, basada en la poca transparencia, la actividad tiende a mostrar un grado aún más alto de atomización con una diversidad muy amplia en materia de estructuras empresariales, tipo de servicios ofrecidos, tamaño de los mismos y rentabilidad, todos factores que dificultarían la existencia y posibilidad de éxito de un eventual acuerdo entre las partes.

#### **IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN.**

En virtud de las consideraciones anteriores, se concluye que en este caso no existen elementos suficientes que den cuenta de eventuales infracciones al DL 211, que justifiquen seguir adelante con la investigación, por lo que se recomienda decretar el archivo de los antecedentes, sin perjuicio de la facultad de la FNE de velar permanentemente por la libre competencia en los mercados.

Saluda atentamente a usted,

  
**MARÍA JOSÉ HENRÍQUEZ GUTIÉRREZ**  
**JEFA UNIDAD ANTI-CARTELES**

  
IOG