

ANT.: Presentación sobre restricciones a la operación de buses rurales en Villa Alemana. Rol N° 2527-19 FNE.

MAT.: Minuta de archivo.

Santiago, 10 MAY 2019

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO (S)

DE : JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS

Por la presente vía, se detallan las conclusiones y recomendaciones de la indagación del Antecedente, en virtud de las consideraciones que se exponen a continuación:

RESUMEN EJECUTIVO

Se recibió denuncia sobre la decisión de la Dirección de Tránsito de Villa Alemana de restringir el uso de cuatro paraderos, ubicados en su zona céntrica, a los buses rurales que operan en dicha comuna, lo que les dificultaría la posibilidad de competir con los buses de recorridos urbanos que transitan por la misma zona.

En virtud del análisis realizado por esta División, se recomienda el archivo de esta denuncia, ya que se considera que la eventual afectación a la libre competencia producto de la restricción denunciada no es de una gravedad suficiente como para ameritar la utilización por parte de este Servicio de sus facultades investigativas.

En efecto, no se observa un deterioro significativo de la calidad de los servicios para los pasajeros, ya que la restricción aplica solamente a 4 de los 40 paraderos ubicados sobre la Vía Troncal de la comuna de Villa Alemana y existen otros paraderos habilitados para uso de Buses Rurales a una distancia inferior o igual a 300 metros. Asimismo, tampoco significaría un riesgo de aumento de tarifas por parte de los buses urbanos, ya que éstos están sujetos a tarifas reguladas. Por último, se considera que la restricción en el uso de los paraderos estaría justificada por la necesidad de controlar problemas de congestión vial en el centro de Villa Alemana.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 2 de enero de 2019, ingresó a esta Fiscalía una carta de varias empresas de buses de recorridos rurales que operan en Villa Alemana¹ ("**Buses Rurales**"), en la que se indica que la decisión de la Dirección de Tránsito de la I. Municipalidad de Villa Alemana ("**Dirección de Tránsito**") de impedir a los Buses Rurales utilizar

¹ Estas empresas corresponden a:

cuatro paraderos ubicados en el centro de dicha ciudad, los dejaba en desmedro en comparación con los buses regulados de recorridos urbanos ("**Buses Urbanos**"), que sí pueden seguir utilizando dichos paraderos. Dicha carta había sido originalmente recibida por el H. Diputado Sr. Marcelo Schilling Rodríguez, quien la reenvió a esta Fiscalía mediante Oficio N° 18.834 de la H. Cámara de Diputados.

2. Particularmente, las referidas empresas señalan que esta medida les afecta en la prestación de sus servicios y las perjudica como pequeños emprendimientos en el rubro del transporte. En definitiva, solicitan que se revise la implementación de la medida decretada por la Dirección de Tránsito en consideración a los perjuicios económicos que les significaría y a la eventual afectación de los pasajeros, que preferirían los servicios de Buses Rurales por sobre los urbanos debido a sus menores tarifas.

II. RESTRICCIÓN ESTABLECIDA PARA LOS BUSES RURALES

3. Conforme a los antecedentes con que cuenta esta Fiscalía, la Dirección de Tránsito dispuso que, desde el 22 de octubre del 2018², los buses de transporte rural no podían hacer uso de 4 de los 40 paraderos localizados en Avenida Valparaíso y su continuación, Avenida Manuel Montt (principal arteria de Villa Alemana³). Específicamente, 2 por cada sentido del tránsito de la avenida:
 - a) En dirección poniente, el paradero "Latorre" (ubicado entre las calles Blanco Encalada y Almirante Latorre) y el paradero "5 1/2" (ubicado entre las calles Carlos Condell y Progreso).
 - b) En dirección oriente, el paradero "6" (ubicado entre las calles Arrieta y Cumming), y el paradero "Latorre" (ubicado entre las calles Maturana y San Martín)⁴.
4. Esta medida, no afecta a los otros 36 paraderos ubicados en el camino troncal (Avenida Valparaíso – Avenida Manuel Montt) de la comuna de Villa Alemana⁵. La Figura N° 1 muestra los paraderos con restricción (color rojo) y los paraderos sin restricción (color azul).

² Las respuestas de las empresas de recorridos rurales [REDACTED] y [REDACTED] recibidas ambas con fecha 12 de febrero de 2019, señalan que, a inicios del mes de octubre del año 2018, la Dirección de Tránsito de la comuna de Villa Alemana instaló en los paraderos letreros de madera con una leyenda indicando que a contar del día lunes 22 de octubre de 2018, los paraderos antes señalados solo serían autorizados para la detención de buses urbanos y taxis colectivos.

³ Avenida Valparaíso y Manuel Montt son continuas y constituyen una misma arterial vial que cambia de nombre.

⁴ Respuesta del Director de Tránsito de la I. Municipalidad de Villa Alemana, recibida con fecha 12 de febrero de 2019.

⁵ Tales paraderos son: en dirección poniente: paradero 12, paradero 11 1/2, paradero 11, paradero 10, paradero 9, paradero 8, paradero 7, paradero 6, paradero 5 "Prat", paradero 4 1/2, paradero 4, paradero 3 1/2, paradero 3, paradero 2, paradero "Bucarest", paradero "Ignisterra", paradero "Padre Alberto Hurtado" y paradero "El Rincón". En dirección oriente: paradero 11 1/2, paradero 11, paradero 10, paradero 9, paradero 8, paradero 7, paradero 5 1/2 centro, paradero 5 "Biblioteca", paradero 4 1/2, paradero 4, paradero 3 1/2, paradero 3, paradero 2, paradero "Los Aromos", paradero "God bless you", paradero "Padre Alberto Hurtado", paradero "El Rincón" y paradero "El Carmen". Respuesta del Director de Tránsito de Villa Alemana, recibida con fecha 12 de febrero de 2019.

Figura N° 1: Distribución de paraderos en la vía troncal de la comuna de Villa Alemana.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información dispuesta por la Dirección de Tránsito de Villa Alemana, con fechas 11 de febrero de 2019 y 18 de abril de 2019.

5. Desde el punto de vista administrativo, la medida habría sido adoptada por la Dirección de Tránsito en coordinación con la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región de Valparaíso (“**SEREMITT de la V Región**”)⁶ en consideración a la alta congestión que se produce en los paraderos de transporte público de pasajeros ubicadas en el sector céntrico de la comuna de Villa Alemana. Lo anterior, requería ordenar la operación del transporte, particularmente, autorizando solamente la detención del transporte público urbano en la zona de mayor congestión (que abarca los paraderos en cuestión)⁷.

III. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO

A. Aspectos Regulatorios

6. A modo de introducción, cabe hacer la distinción entre los servicios urbanos y rurales del transporte público de pasajeros⁸. En virtud de la normativa que los rige, los primeros son los que se prestan al interior de las ciudades o de conglomerados de

⁶ La Dirección de Tránsito señaló que adoptó la medida conforme a las atribuciones establecidas en la Ley N° 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades - y en consideración lo señalado por el SEREMITT de la V Región, quien tiene facultades para estos efectos en virtud del artículo 53 del Decreto Supremo N° 212, del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (“MTT”), del año 1992, que establece el “Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Público de Pasajeros” (“DS 212”).

⁷ Declaración ante esta Fiscalía de don René Lafián Bastías, Director de Tránsito de Villa Alemana, de fecha 26 de marzo de 2019 y de don Gerard Oliver Abaroa, Secretario Regional Ministerial de Transporte y Telecomunicaciones de la Región de Valparaíso, de fecha 27 de marzo de 2019. Asimismo, dicha información se contiene en el Oficio Ord. N° 978, de fecha 13 de diciembre de 2018, de la I. Municipalidad de Villa Alemana, dirigido a los denunciantes, el cual fue remitido a su vez a esta Fiscalía en las respuestas de las empresas de recorridos rurales [REDACTED] y [REDACTED], recibidas ambas con fecha 12 de febrero de 2019.

⁸ Ambos se rigen por el Decreto Supremo N° 212, del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones mencionado al pie N° 8.

ciudades cuyos contornos urbanos se han unido⁹. En tanto, los servicios rurales son los que, sin superar los 200 km de recorrido, exceden el radio urbano¹⁰⁻¹¹.

7. Asimismo, es importante hacer presente que conforme al Decreto Supremo N° 212, del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (“MTT”), los servicios urbanos de buses están sujetos a tarifas máximas reguladas, las que pueden tener su origen en una licitación pública que da lugar a una concesión del servicio o en una resolución fundada del MTT¹². En el caso particular, el mecanismo regulatorio es la Resolución Exenta N° 3.739, de diciembre de 2011, que en base a una facultad de carácter transitorio del MTT, establece “(...) las condiciones de operación, de utilización de vías específicas para determinados tipos o modalidades de servicio, tarifas, estructuras tarifarias y demás condiciones que estime pertinentes”¹³⁻¹⁴.
8. Por su parte, respecto de los Buses Rurales, el Decreto Supremo N° 212 establece que, en general, tratándose de servicios de transporte público colectivo de pasajeros que no estén sujetos a concesión u otra regulación específica, como es el caso de aquellos que operan en Villa Alemana, tienen tarifas libres¹⁵.

B. Mercado Afectado por la Medida

9. Los servicios de transporte público de Buses Rurales y Urbanos, que operan dentro de la comuna de Villa Alemana, poseen distinta naturaleza en cuanto al propósito de sus servicios. Por un lado, los Buses Urbanos buscan conectar zonas residenciales con sectores céntricos o comerciales al interior del área conformada por las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Quilpué y Villa Alemana, área representada de color rojo en la Figura N° 2¹⁶. Por otro lado, los Buses Rurales tienen por objetivo conectar las comunas mencionadas anteriormente con las zonas

⁹ DS 212, artículo 6, letra a). Este numeral señala también que el radio que comprende una ciudad o un conglomerado de ciudades, según sea el caso, puede ser determinado por los Secretarios Regionales Ministeriales de Transportes y Telecomunicaciones.

¹⁰ Ibid., artículo 6, letra b).

¹¹ En tanto, el artículo 6, letra c) del DS 212, establece que los servicios interurbanos de transporte público de pasajeros son aquellos que superan los 200 km de recorrido y los que, sin excederlos, unen la ciudad de Santiago con localidades o ciudades costeras ubicadas en la Región de Valparaíso.

¹² El artículo 42 del DS 212 establece este mecanismo regulatorio, que opera por medio de una resolución fundada del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, previo Informe Técnico del Secretario Regional. En virtud de este mecanismo, se establece un Perímetro de Exclusión al interior de las zonas urbanas y se dispone el cumplimiento de condiciones de operación y de utilización de vías específicas para determinados tipos o modalidades de servicio, exigencias, restricciones o diferenciaciones adicionales.

¹³ Conforme con la Resolución Exenta N° 3.739, de 16 de diciembre de 2011, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, se establecieron condiciones específicas de operación y utilización de vías para los servicios de transporte público de pasajeros al interior del área comprendida por el conglomerado urbano conformado por las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Quilpué, Villa Alemana y Concón. Respuesta del SEREMITT de la V Región, recibida con fecha 26 de febrero de 2019.

¹⁴ Ibid., artículo 1° bis, inciso 3°. Dicho inciso señala que este mecanismo opera de forma excepcional, cuando el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, por razones de interés público y de buen servicio así lo disponga, en caso que no resulte posible poner en marcha los nuevos servicios licitados inmediatamente después que expiren los anteriores.

¹⁵ Solamente tienen la obligación de informar el valor de la tarifa a la Secretaría Regional Ministerial respectiva, teniendo que actualizarla en caso que deseen aumentarla, conforme con el artículo 41 bis del DS 212. Respuesta del SEREMITT de la V Región, recibida con fecha 26 de febrero de 2019.

¹⁶ La conectividad generada al interior del área roja por parte de los Buses Urbanos incluye el transporte entre esas comunas (por ejemplo, desde Viña del Mar a Valparaíso), junto al transporte en el interior de cada una (por ejemplo, desde la periferia de Viña del Mar hacia su interior).

rurales de la Región de Valparaíso. En la Figura N° 2, correspondería a conectar las áreas no coloreadas (zonas rurales) con el área de color rojo (zonas urbanas).

10. A modo de ejemplo, la misma Figura N° 2 muestra un recorrido realizado por Buses Rurales (línea discontinua de color azul) junto a otro recorrido realizado por Buses Urbanos (línea punteada de color verde). Como se observa, ambos recorridos cumplen con su propósito, ya que el recorrido rural conecta las comunas de La Calera, La Cruz, Limache y Quillota con las zonas urbanas, mientras que el recorrido urbano conecta el interior de las zonas urbanas, desde Villa Alemana hasta Valparaíso.

Figura N° 2: Recorridos Buses Urbanos y Rurales.



Fuente: Elaboración propia en base a información dispuesta por el SEREMITT de la V Región, con fecha 26 de febrero de 2019.

11. Ahora bien, ambos tipos de servicios ofrecen recorridos que, en ciertos tramos, se traslapan total o parcialmente, tanto en las calles por las cuales circulan, como en su origen y destino. En el ejemplo de la Figura N° 2, ambos recorridos se superponen en el traslado de pasajeros desde Villa Alemana hacia Valparaíso, a pesar de tener distintos propósitos. De esta forma, en ciertos casos, un pasajero podría optar por recorridos tanto de Buses Rurales como de Buses Urbanos para realizar un mismo tramo (entendiendo por "tramo" a cualquier sección o parte del recorrido del bus).
12. Por lo tanto, en este caso particular, el mercado afectado es aquél que comprende los tramos en que se produce traslape de recorridos urbanos y rurales, es decir, el

transporte de pasajeros desde la comuna de Villa Alemana hasta otras comunas del área urbana de la Región de Valparaíso, y viceversa.

13. Específicamente, en base a la información recabada, fue posible identificar 4 tramos en donde se traslapan los recorridos de Buses Urbanos y Rurales y que cuentan con una diferenciación tarifaria para los pasajeros.
14. La Tabla N° 1 muestra dichos tramos, junto al respectivo número de recorridos que están a disposición de los pasajeros para cada uno de ellos. Por ejemplo, para trasladarse desde Av. Valparaíso hasta Viña del Mar (Tramo N° 3), un pasajero tiene 17 recorridos urbanos y 14 recorridos rurales a su disposición, pudiendo sustituirlos como estime más conveniente. Los tramos se encuentran ordenados de acuerdo a la distancia que abarcan.

Tabla N° 1: Traslado de pasajeros y recorridos que los ofrecen.

N°	Tramos		Número de recorridos de Buses Urbanos	Número de recorridos de Buses Rurales
	Desde (hasta)	Hasta (desde)		
1	Av. Valparaíso (paraderos afectados)	Periferia de la comuna de Villa Alemana	19	4
2	Av. Valparaíso (paraderos afectados)	Comuna de Quilpué	16	10
3	Av. Valparaíso (paraderos afectados)	Comuna de Viña del Mar	17	14
4	Av. Valparaíso (paraderos afectados)	Comuna de Valparaíso	12	13

Fuente: Elaboración propia a través de la información dispuesta por el SEREMITT de la V Región, con fecha 26 de febrero de 2019.

C. Tarifas

15. De acuerdo a lo indicado, las tarifas de los Buses Urbanos y Buses Rurales se encuentran reguladas de forma distinta y pueden variar. En la Tabla N° 2 que se muestra a continuación, se pueden observar las diferencias en las tarifas máximas para los tramos potencialmente afectados por la restricción, tanto respecto de los servicios de transporte público de pasajeros urbanos como rurales, para el año 2018.

Tabla N° 2: Promedio anual para 2018 de las tarifas máximas (\$ CLP) para Buses Rurales y Urbanos, por tramos en donde compiten.

		Villa Alemana a Villa Alemana	Villa Alemana a Quilpué	Villa Alemana a Viña del Mar	Villa Alemana a Valparaíso
Recorridos de Buses Urbanos	Opción 1	\$ 293		\$ 715	\$ 715
	Opción 2	\$ 353	\$ 353	\$ 888	\$ 888
Recorridos de Buses Rurales	Opción 1	\$ 300	\$ 300	\$ 500	\$ 500
	Opción 2	\$ 500	\$ 310	\$ 700	\$ 600
	Opción 3		\$ 500	\$ 717	\$ 700
	Opción 4		\$ 517	\$ 750	\$ 750
	Opción 5		\$ 650		\$ 783

Fuente: Elaboración propia a través de la información dispuesta por el SEREMITT de la V Región, con fecha 26 de febrero de 2019 y 14 de marzo de 2019.

16. Previo a entrar a analizar las tarifas, cabe aclarar que, en la tabla, una “opción” puede incluir uno o más recorridos que sirven para realizar el tramo deseado, al mismo precio. Dos opciones distintas indicarían que un pasajero posee al menos 2 recorridos, a distintas tarifas, que puede utilizar para realizar el mismo tramo. Por su parte, las casillas de color gris corresponden a las tarifas más económicas a las cuales no podrían optar los pasajeros desde los paraderos restringidos (sí podrían optar a éstas desde los paraderos aledaños, como se mostrará a continuación).
17. Ahora, del análisis de las tarifas se puede concluir que: (i) los Buses Rurales no necesariamente son los más competitivos en cuanto a tarifas dentro de los respectivos tramos, lo cual podría deberse a diferencias entre los trayectos al interior de ellos¹⁷, y; (ii) los recorridos de los Buses Rurales que son más competitivos que los Buses Urbanos son aquellos que tienen como fin conectar la comuna de Villa Alemana con la de Viña del Mar y Valparaíso, es decir, conectar zonas urbanas.
18. Lo anterior podría deberse, entre otros, a que los Buses Urbanos no poseen la misma flexibilidad tarifaria de los Buses Rurales, tanto respecto de la fijación de sus precios como de la posibilidad de cobrar tarifas diferenciadas por tramos dentro de los recorridos, permitiéndole a los Buses Rurales fijar tarifas más competitivas dentro de tramos más específicos y/o demandados¹⁸.

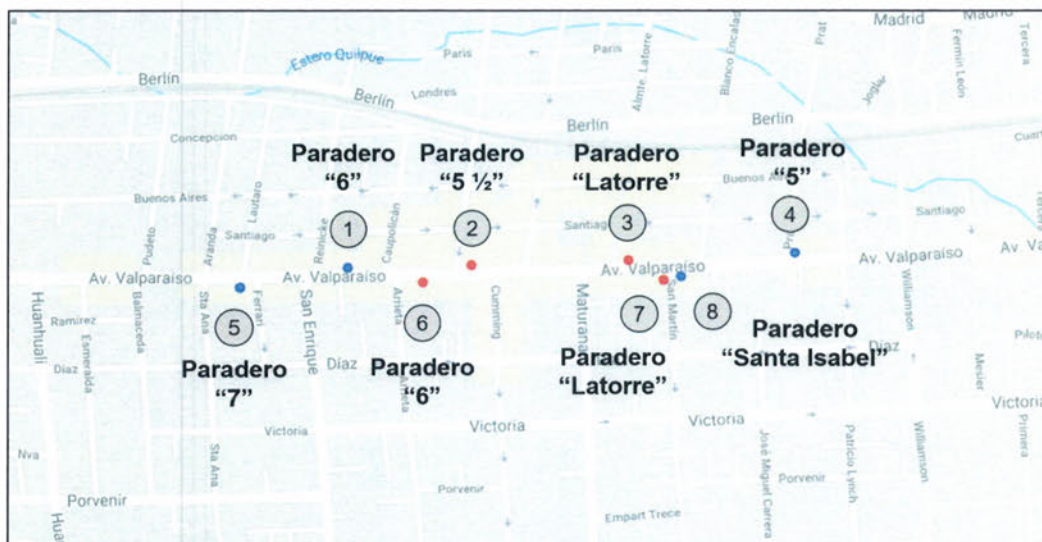
¹⁷ Algunos recorridos pueden ser más directos, independientemente de que se inicien y terminen en el mismo lugar.

¹⁸ Conforme se puede apreciar en las Resoluciones Exentas N° 5143 y 5145, de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región de Valparaíso, ambas de 11 de diciembre de 2018, los Buses Urbanos, para tramos que circulan por Villa Alemana, pueden diferenciar sus tarifas en dos categorías: (i) Directo, desde la comuna de Villa Alemana a las comunas de Viña del Mar o Valparaíso, y viceversa, y; (ii) Local, desde la comuna de Villa Alemana a su interior o a la comuna de Quilpué. En cambio, los Buses Rurales pueden diferenciar sus tarifas en la cantidad de tramos que estimen más convenientes —ya que gozan de libertad tarifaria— pudiendo ser más competitivos en tramos específicos.

IV. ANÁLISIS

19. Conforme a la revisión de antecedentes realizado durante el proceso de admisibilidad, esta División estima que la medida restrictiva en estudio no tendría un efecto significativo en la libre competencia ni se observa un deterioro relevante en la calidad de los servicios de transporte para los pasajeros. Lo anterior, en consideración a las razones que se desarrollan a continuación.
20. En primer lugar, la limitación en el uso de los paraderos afecta solamente a 4 de los 40 paraderos ubicados en la vía troncal de la comuna de Villa Alemana y para este grupo de paraderos, existen alternativas cercanas que permiten a los pasajeros que así lo prefieran acceder a los Buses Rurales.
21. En efecto, como se puede observar en la Figura N° 3 siguiente, para cada uno de los 4 paraderos sobre los cuales aplica la restricción (color rojo) hay un paradero alternativo (color azul) a una distancia razonable. La distancia entre estos paraderos es la siguiente: de (1) a (2), 185 metros; de (3) a (4), 260 metros; de (5) a (6), 300 metros y; de (7) a (8), 36 metros.
22. Así, la máxima distancia adicional que tendría que recorrer una persona —desde los paraderos afectados— para optar por los servicios de los Buses Rurales, no supera los 300 metros, lo que se considera como una distancia razonable para caminar por un usuario promedio del servicio de transporte público de pasajeros¹⁹. Por tanto, a pesar de la limitación, los pasajeros pueden sustituir los Buses Urbanos por Rurales en los paraderos aledaños, sin incurrir en costos de tiempo excesivos.

Figura N° 3: Paraderos restringidos y sus paraderos sustitutos más cercanos.



Fuente: Elaboración propia a través a partir de la información dispuesta por la Dirección de Tránsito de Villa Alemana, con fechas 11 de febrero de 2019 y 18 de abril de 2019.

¹⁹ *The Chartered Institution of Highways & Transportation, "Buses in Urban Developments"* (2018), p.14. Disponible en: https://www.ciht.org.uk/media/4459/buses_ua_tp_full_version_v5.pdf

23. En segundo lugar, y sin perjuicio de la existencia de alternativas a los paraderos restringidos, esta División considera que aun si la restricción otorgara algún tipo de ventaja a los Buses Urbanos, ello no generaría un riesgo de alza de tarifas por parte de éstos, toda vez que se encuentran sujetos a tarifas máximas reguladas (definidas mediante un proceso de licitación pública o en una resolución fundada del MTT, conforme se explicó en la sección anterior).
24. Por último, es relevante indicar que conforme a lo indicado tanto por la dirección de Tránsito de Villa Alemana como por la SEREMITT de la V Región²⁰, la restricción del uso de los 4 paraderos indicados por los Buses Rurales tiene una justificación razonable, a saber, la existencia de una necesidad de controlar los problemas de congestión vial en el centro de Villa Alemana. En este sentido, aun cuando esta Fiscalía observase algún riesgo para la competencia —lo que por cierto, no es el caso— éste se debería evaluar a la luz de los beneficios que la medida trae para la comunidad, en este caso, la mejora en los tiempos de traslado de los pasajeros que utilizan los tramos afectados, realizando un ejercicio de ponderación de riesgos y beneficios.

V. CONCLUSIÓN

25. Conforme con los antecedentes tenidos a la vista al elaborar la presente Minuta, esta División considera que la afectación eventual a la libre competencia ocasionada por la restricción a los Buses Rurales de detenerse en cuatro paraderos del centro de Villa Alemana no pareciera ser de una entidad suficiente como para ameritar el uso de las facultades investigativas de esta Fiscalía.
26. En efecto, no se aprecia un detrimento significativo de la calidad de los servicios para los usuarios finales, ya que la mayor parte de los paraderos de Villa Alemana no se encuentran sujetos a la medida restrictiva y los pasajeros pueden acceder a los buses rurales utilizando otros paraderos cercanos. Por otra parte, tampoco se considera probable un aumento de las tarifas por parte de los buses urbanos ya que ellos se encuentran sujetos a tarifas reguladas que limitan dicha posibilidad. Por último, se estima que la restricción en el uso de los paraderos estaría justificada en la existencia de una necesidad de controlar los problemas de congestión vial en el centro de la comuna.

²⁰ Declaración ante esta Fiscalía de don René Lafián Bastias, Director de Tránsito de Villa Alemana, de fecha 26 de marzo de 2019 y de don Gerard Oliver Abaroa, Secretario Regional Ministerial de Transporte y Telecomunicaciones de la Región de Valparaíso, de fecha 27 de marzo de 2019.

27. Conforme con lo expuesto, se recomienda al Sr. Fiscal, salvo su mejor parecer, el archivo de esta denuncia, sin perjuicio de la facultad de la Fiscalía Nacional Económica de velar permanentemente por la libre competencia en los mercados.

Saluda atentamente a usted,



**GASTÓN PALMUCCI
JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS**



BAY