

ANT.: Investigación Reservada Rol Nº

2454-17 FNE.

MAT.: Informe de Archivo.

Santiago, 5 SFT 2019

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DIVISIÓN ANTI-CARTELES

Por medio del presente, informo al señor Fiscal acerca de la Investigación del Antecedente, recomendando su archivo, en virtud de las consideraciones que se exponen a continuación:

I. ANTECEDENTES

- 1. Con fecha 20 de diciembre de 2017 la Fiscalía Nacional Económica ("FNE" o "Fiscalía") instruyó la Investigación Reservada Rol N° 2454-17 ("Investigación"). El objeto de la Investigación son eventuales infracciones al artículo 3° letra a) del Decreto Ley N° 211 ("DL N° 211") en el proceso de adquisición de dos apiladores eléctricos efectuado por la Junta Nacional de Jardines Infantiles ("JUNJI") entre los meses de mayo y agosto de 2017.
- 2. La Investigación se inició a partir de una denuncia presentada por la JUNJI el 26 de julio de 2017. En ella se expone que, en mayo de 2017 comenzó un proceso de cotización para adquirir apiladores eléctricos. En este contexto, habría recibido accidentalmente una cadena de correos electrónicos internos del personal de la empresa SKC Maquinarias S.A. ("SKCM"), que darían cuenta de una eventual conducta contraria a la libre competencia.
- Particularmente, la denunciante alude a la existencia de un correo electrónico, de fecha 5 de junio de 2017, enviado por



(ejecutivo de ventas de SKCM) a don (gerente de ventas de SKCM), en que señala: "La Junji está subiendo la licitación al portal de Chilecompra para que nos la adjudiquemos, hay que avisarle a Arrimaq que no se presente, ya que nosotros estamos cerrados con ellos en el precio y que nos reserven los equipos [...]".

- El 22 de diciembre de 2017 la FNE inició la Investigación, que tiene como afectados a SKCM y Arrimaq SpA ("Arrimaq").
- 5. Analizados los antecedentes recabados durante la Investigación, esta División concluye que, al momento de los hechos que motivan la denuncia, SKCM era cliente de Arrimaq en la provisión de apiladores eléctricos, y no su competidor de conformidad con un contrato suscrito en 2015. Esto explica que el correo que motiva la denuncia, a pesar de lo que pueda sugerir en una primera lectura, no constituya evidencia de un acuerdo contrario al artículo 3º letra a), por lo que recomendamos al señor Fiscal archivar la Investigación.

II. INDUSTRIA

6. Los apiladores eléctricos son equipamiento logístico² destinado al movimiento y elevación de carga. Éstos proveen manejo de carga tanto horizontal como vertical y están diseñados para el uso al interior de una bodega o centro de distribución³. La carga máxima que usualmente trasladan es de 2 toneladas⁴.

es ejecutivo de ventas del área Industrial de SKCM, que comprende maquinaria de bodegaje y logística. Esto último abarcaría la comercialización de los apiladores eléctricos.

² El equipamiento logístico incluye, entre otros, apiladores eléctricos, carretillas apiladoras, montacargas, transpaletas, y grúas horquilla.

³ De acuerdo a la declaración de don (Product Support de Arrimaq) ante la FNE, de fecha 19 de octubre de 2017.

⁴ Acorde a la información disponible para apiladores eléctricos en la página web de Arrimaq. Fuente: http://www.arrimaq.com/apiladores electricos.html> [Última visita: 28 de mayo de 2019].



- 7. Los clientes que demandan este tipo de producto son potencialmente cualquier institución que cuente con un centro de distribución, o que requiera el manejo de stock de un producto determinado.
- El mercado de apiladores eléctricos en Chile tiene un tamaño cercano a US\$
 millones anuales al año 2017⁵, donde los tres actores más importantes
 (Jungheinrich, Royal America y Arrimaq) concentran el 77% de las importaciones.

i. Empresas investigadas

a la prestación de servicios de arriendo y venta de maquinarias para la
manipulación de materiales en bodega, principalmente carga sobre pallets ⁶ .
En cuanto a la venta, las maquinarias más importantes para
Arrimaq son Para el caso de los
apiladores eléctricos, los más vendidos son aquellos
Arrimaq es representante exclusivo de las marcas de apiladores eléctricos
-ambas pertenecientes a la proveedora

9. Arrimaq es una empresa perteneciente al grupo empresarial Penta, dedicada

10. Por su parte, el giro de SKCM se centra en la comercialización de maquinaria pesada para las áreas de construcción, minería, industrial, agricultura y

9- y

⁵ Consideramos las importaciones CIF en el año 2017 como *proxy* del tamaño del mercado del año en cuestión. Cálculos realizados en base a datos del Servicio Nacional de Aduanas.

⁶ En respuesta de Arrimaq de fecha 5 de marzo de 2018 a Oficio Reservado N° 0049 de fecha 25 de enero de 2018.

⁷ De acuerdo a la declaración de don Product Support de Arrimaq) ante la FNE, de fecha 19 de octubre de 2017.

 $^{^{8}}$ Según consta en respuesta de fecha 5 de marzo de 2018 a Oficio Reservado N $^{\circ}$ 0049 de fecha 25 de enero de 2018, punto N $^{\circ}$ 5.



forestal¹⁰, especializándose en la venta y post venta de excavadoras, motoniveladoras, minicargadores, pavimentadoras, rodillos compactadores, cargadores frontales, grúas horquilla, manipuladores telescópicos, plataformas elevadoras y camiones articulados. Sus proveedores son las marcas Volvo CE, Toyota Industrial Equipment Manitou, Timberpro, Sandvik, SDLG y Waratah. Su producto de mayor venta

- 11. Según los cálculos realizados en base a datos del Servicio Nacional de Aduanas, Arrimaq estaría dentro de los importadores más importantes de apiladores eléctricos, mientras que SKCM lo sería de grúas horquilla. Si bien ambos son productos categorizados como equipamiento logístico, la grúa horquilla, a diferencia del apilador eléctrico, se utiliza para el manejo de carga en espacios más amplios, dadas sus mayores dimensiones. Además, su carga máxima de transporte (de alrededor de 5 toneladas) es mayor a la de los apiladores eléctricos. En atención a sus características, las grúas horquilla tienen un precio considerablemente superior al de los apiladores eléctricos. En efecto, según la información aportada por las investigadas, un apilador eléctrico se vende tipicamente entre US\$ 10.000 y US\$ 20.000, mientras que una grúa horquilla tiene un precio de venta que se ubica entre los US\$ 20.000 y US\$ 50.000.
- 12. De acuerdo a los antecedentes aportados por las empresas y a la información que consta en el portal Mercado Público¹³, SKCM participa activamente en el mercado de compras públicas, tanto en Convenios Marco como en licitaciones¹⁴. Por el contrario, Arrimag no ha participado en licitaciones

¹⁰ Fuente: < http://www.skcmaquinarias.cl/empresa/> [Última visita: 28 de mayo de 2019].

¹¹ De acuerdo a la declaración de don de fecha 18 de octubre de 2017.

(gerente de ventas de SKCM) ante la FNE, de fecha 18 de octubre de 2017.

¹³ Fuente: < https://www.mercadopublico.cl/Home [Última visita: 28 de mayo de 2019].

¹⁴ Acorde a la ficha de proveedor que consta en la página web de Mercado Público, SKCM tuvo ventas en esta plataforma por un total de CLP \$4.546.861.441, entre los años 2014 y 2017. Fuente: http://webportal.mercadopublico.cl/proveedor/76410610-5> [Última visita: 28 de mayo de 2019].



convocadas por la Administración del Estado desde el año 2009, ni se encuentra inscrito en el portal de ChileProveedores¹⁵⁻¹⁶.

ii. Relación de con Arrimaq y SKCM

13	La información proporcionada por las empresas en el proceso de
	investigación da cuenta del vínculo contractual que ambas mantienen con la
	proveedora Específicamente, Arrimad
	mantiene la representación exclusiva para la distribución y venta de
	apiladores eléctricos de las marcas en la compania , filiales de en la compania
	mientras que SKCM se relaciona con ella por medio de , distribuyendo
	y vendiendo de esta marca principalmente grúas horquilla. SKCM vende de
	únicamente grúas horquilla y apiladores eléctricos comprados a
	Arrimaq ¹⁷ .

Finalmente, don (gerente de ventas de SKCM) reafirma que los apiladores estarían considerados dentro de la línea

Declaración de don gerente de ventas de SKCM) ante la FNE, de fecha 18 de octubre de 2017.

¹⁵ Según información recabada por esta Fiscalía, Arrimaq participó por última vez en Mercado Público el año 2009, en la licitación 2268-1-LP09, donde su oferta fue rechazada en la etapa administrativa.

¹⁶ Esto coincide con lo expuesto por Arrimaq, que afirma en respuesta de fecha 5 de marzo de 2018 a Oficio Reservado N° 0049 de fecha 25 de enero de 2018, punto N° 7, lo siguiente: "Arrimaq no ha participado en licitaciones públicas o privadas, convocadas por organismos de la Administración del Estado en el período indicado, de modo tal que no existe información que se pueda entregar conforme lo requerido.

Pertinente es señalar que Arrimaq no se encuentra inscrito en el portal ChileProveedores, ni ha participado en el período que se indica como proveedor en el portal web de Chile Compra, institución que administra la plataforma de compras públicas de bienes y servicios a los organismos públicos sujetos a la Ley Nº 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios". El período referido corresponde a aquel entre los años 2015 y 2017.

¹⁷ Tal como indica (gerente de ventas de SKCM) en declaración ante la FNE, a nivel de productos, el declarante afirma que son especialistas en "maquinaria [...] que son grúas horquilla; que son grúas para distintos sectores [...], tanto construcción, minería, forestal; [...] para movimiento de tierra, construcción, minería también, y forestal [...], después tenemos otra línea que es que es para bosques, cosecha de bosques, que es un implemento para bosques también, para tala de árboles, y que es una línea de chancadores móviles [...]. Todo eso en venta, servicio y repuestos".



- 14. En el año 2015, Arrimaq y SKCM suscribieron un Cross Supply Agreement ("Agreement") cuyo propósito era otorgar mayor cobertura y participación de mercado a las maquinarias de en Chile¹⁸.
- 15.El Agreement materializa este propósito estableciendo una relación proveedor-cliente entre Arrimaq y SKCM para la venta cruzada de algunos productos de los que cada una de ellas tiene representación exclusiva en Chile¹⁹. Así, para satisfacer las diversas necesidades de sus clientes, a partir del Agreement las investigadas podían comercializar productos de que hasta entonces no podían comercializar, por tener la otra parte la representación exclusiva de los mismos.
- 16. Por tanto, según los términos del *Agreement*, SKCM debía dirigirse a Arrimaq, distribuidor oficial en Chile de las marcas y para efectos de comercializar apiladores eléctricos en Chile.

iii. Proceso de compra de JUNJI

17. Para los efectos de adquirir bienes y servicios, la Junta Nacional de Jardines Infantiles, en su condición de órgano descentralizado de la administración del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometida a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Educación, debe ajustar su actuar tanto a las normas y principios establecidos en la Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, como a su Reglamento contenido en el Decreto N° 250 de 2004.





- 18. En este sentido, según el Manual de Procedimiento de Adquisiciones de la JUNJI²⁰ ("Manual"), toda adquisición de bienes o contratación de servicios que realice la Institución, a título oneroso, para el desarrollo de sus funciones deberá realizarse a través del Sitio de Información de Mercado Público, medio oficial para la publicación de los llamados a licitaciones, tratos directos y compras en el catálogo de Convenio Marco.
- 19.El proceso de compra de JUNJI contempla 6 etapas: (1) Planificación de compras; (2) Solicitud de compras y contrataciones; (3) Ejecución de la compra; (4) Tipos de compra y emisión de Orden de Compra; (5) Recepción conforme y evaluación de proveedores; y, (6) Pago de proveedores. Las etapas relevantes para la comprensión de los hechos investigados son las que se explican a continuación.
- 20. En la etapa de planificación de compras, la unidad de JUNJI que requiera de la adquisición de un bien o servicio deberá realizarla a través de lo solicitado en el Plan Anual de Compras y/o el presupuesto disponible.
- 21. Luego, en la etapa de solicitud de compras y contrataciones, se determina el producto y/o servicio a adquirir, especificando el número de productos requeridos, las necesidades a satisfacer y los costos asociados a su adquisición, lo que debe ser autorizado por la jefatura correspondiente. La unidad de JUNJI requirente del producto debe haber consultado el catálogo de Convenio Marco²¹, y/o cotizado con proveedores para conocer lo que ofrece el mercado con el objeto de completar la solicitud y seguir el procedimiento establecido en el Manual.
- 22. En primera instancia, la JUNJI podrá adquirir los bienes que requiere para el desarrollo de sus actividades mediante Convenio Marco, que es el

²⁰ Manual de Procedimiento de Adquisiciones. Fuente <<u>https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/junta-nacional-de-jardines-infantiles-junji.pdf</u>> [Última visita: 28 de mayo de 2019]

²¹ Catálogo de Convenio Marco es definido por el Manual como "Lista de bienes y servicios, y sus correspondientes condiciones de contratación, previamente licitados y adjudicados por la Dirección de Compras y puestos a disposición en el Sistema de Información de Mercado Público". Ibidem. [Última visita: 28 de mayo de 2019].



procedimiento de contratación coordinado por la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas, para procurar el suministro directo de bienes y/o servicios a las entidades públicas, en la forma, plazo y demás condiciones establecidas en dicho convenio²².

23. No obstante, en caso de no encontrarse el producto en Convenio Marco, la adquisición podrá realizarse mediante licitación pública según sea el monto y, excepcionalmente, mediante trato directo.

III. ANÁLISIS DE LA CONDUCTA

- 24. De acuerdo a los antecedentes recopilados durante la Investigación, hacia el mes de mayo de 2017, JUNJI habría proyectado la adquisición de dos apiladores eléctricos a la empresa SKCM mediante una compra a través de un Convenio Marco. Sin embargo, el proceso de compra por esta vía no habría podido concretarse, forzando la realización de una licitación pública que permitiera materializar la adquisición de los equipos en cuestión.
- 25. En efecto, de acuerdo a lo señalado en la declaración de don (ejecutivo de ventas de SKCM)²³, JUNJI solicitó una cotización por los equipos a SKCM a través de un llamado a la central telefónica de la empresa, siguiendo el procedimiento de adquisición detallado en el párrafo 21 precedente.
- 26. Para poder efectuar la compra de los apiladores eléctricos, éstos debían encontrarse en el catálogo de Convenio Marco, única forma en la que SKCM podría adjudicarse la venta²⁴. Sin embargo, como consta en el correo

²² Ibidem, [Última visita: 28 de mayo de 2019].

²³ Prestada ante esta Fiscalía con fecha 17 de abril de 2018.

²⁴ Acorde a lo indicado por doña Carmen Gloria Drago (ex directora del departamento de recursos financieros de JUNJI) ante la FNE: "Cuando hicimos las cotizaciones, siempre pensando en lo que es el Convenio Marco [...]. Dentro de ese marco, nosotros siempre pensamos esto, estas cotizaciones, en la instancia de que el proveedor estuviese en Convenio Marco, o levantara el ID, que es la identificación del producto al Convenio Marco, porque eso nos permite comprar rápidamente". Declaración de doña Carmen Gloria Drago ante la FNE, de fecha 7 de agosto de 2017.



electrónico de fecha 31 de mayo de 2017, enviado por doña (Asistente de operaciones de SKCM) a don Víctor Anríquez Olguín (Oficina de inventario JUNJI), al momento de esta cotización SKCM no era adjudicataria de ningún Convenio Marco que comprendiera apiladores eléctricos. Por esta razón, la adquisición no pudo realizarse por esta vía, por lo que JUNJI habría determinado licitar la adquisición de los equipos.

27	.Es en este contexto, previo a la apertura de esta licitación, pero con
	posterioridad al proceso de cotización inicial antes referido, don
	(ejecutivo de ventas de SKCM) envía el correo electrónico a
	(gerente de ventas de SKCM), de fecha 5 de junio de
	2017, en el que se hace referencia a la licitación pública por la cual la JUNJI
	pretendía aprovisionarse de los dos apiladores eléctricos, en los siguientes
	términos:

200.0
De:
Enviado el: lunes, 05 de junio de 2017 16:16
Para:
cc:
Asunto: Re: Stock y disponibilidad // SWE
La Junji, está subjendo la licitación al portal de Chilecompra para que nos la adjudiquemos , hay que avisarle a
Arrimag que no se presente, ya que nosotros estamos cerrados con ellos en el precio y que nos reserven los equipos
Una unidad SWE 120S
Una unidad SWE 140S
Saludos

- 28. Si bien la simple lectura del correo electrónico que antecede sugiere la intención del emisor de comunicarse con otro potencial proveedor para que no se presente a una licitación pública, los antecedentes recabados durante la Investigación dan cuenta de una explicación alternativa de los hechos, que permite desestimar que se trate de una eventual conducta anticompetitiva que involucre a competidores, según se explica a continuación.
- 29. Como fue mencionado anteriormente, el requerimiento de la JUNJI se relacionaba con maquinaria de bodegaje y logística, específicamente



apiladores eléctricos. Según se explicó precedentemente, Arrimaq es distribuidora directa de estos productos en Chile, en cambio SKCM comercializa principalmente maquinaria pesada. En los casos en que a SKCM le solicitan apiladores eléctricos, esta empresa se los compra a Arrimaq por medio del *Agreement*.

30. Es por lo anterior que (ejecutivo de ventas de SKCM), ante la solicitud de la JUNJI, cotizó los productos con Arrimaq, según consta en un correo electrónico de fecha 17 de mayo de 2017 dirigido a un ejecutivo comercial de Arrimaq²⁵. Su solicitud de cotización fue respondida el mismo día, informando Arrimaq que disponían de *stock* con entrega inmediata de los productos solicitados²⁶. Dos días más tarde SKCM solicitó a Arrimaq la reserva de estos equipos²⁷.

25 Correo electrónico de fecha 17 de mayo de 2017 emitido por don de control (ejecutivo de ventas de SKCM) y recepcionado por don (Arrimaq) "[] Necesito saber si tienes stock o disponibilidad de equipos modelos o (]". Acompañado en respuesta de fecha 5 de marzo de 2018 a Oficio Reservado N° 0049 de fecha 25 de enero de 2018.
²⁶ Correo electrónico de fecha 17 de mayo de 2017 enviado por don y recepcionado por electrónico de fecha 17 de mayo de 2017 enviado por don y recepcionado por electrónico de fecha 17 de mayo de 2017 enviado por don y recepcionado por electrónico de fecha 17 de mayo de 2017 enviado por don y recepcionado por don y rec
2 Unidades
1 Unidad
Adjunto cotizaciones de los equipos. []". Acompañado en respuesta de fecha 5 de marzo de 2018 a Oficio Reservado N° 0050 de fecha 25 de enero de 2018.
²⁷ Correo electrónico de fecha 19 de mayo de 2017 emitido por don de ventas de SKCM) y recepcionado por don de ventas de SKCM) y recepcionado por don de ventas de SKCM) y recepcionado por don de ventas de ventas de securidades. Favor reservar por la próxima semana []". Acompañado en respuesta de fecha 5 de marzo de 2018 a Oficio Reservado N° 0050 de fecha 25 de enero de 2018.



- 31. Por tanto, en la época en que ocurren los hechos denunciados, SKCM no era distribuidor directo de apiladores eléctricos²⁸ y la única manera que tenía de satisfacer el requerimiento de JUNJI era comprándoselos a Arrimaq²⁹.
- 32. Los correos electrónicos que siguieron a la fecha 19 de mayo de 2017³⁰, incluyendo el correo que da origen a la denuncia, dan cuenta de la relación de proveedor-cliente que existe entre SKCM y Arrimaq propiciada por el *Agreement.* Lo anterior se evidencia en la cotización solicitada por don (ejecutivo de ventas de SKCM) a un ejecutivo comercial de Arrimaq y la consiguiente reserva de los apiladores eléctricos.
- 33. En ese sentido, si bien el tenor literal del correo en cuestión contiene una expresión que parece sugerir una intención de actuar coordinadamente con un competidor, visto en su debido contexto, aparece que el vendedor de SKCM manifestó, a través del correo electrónico objeto de la denuncia, la necesidad de que su jefatura se comunicara con su proveedor (Arrimaq) para mantener la reserva de los apiladores eléctricos en cuestión, que se había

²⁹ Según consta en la respuesta de SKCM de fecha 14 de febrero de 2018 al Oficio Reservado N° 0050 de fecha 25 de enero de 2018, SKCM no ha comercializado apiladores eléctricos entre 2015 y 2017 más que de aquellos provistos por Arrimaq. La empresa adicionalmente reafirma que el canal de compra de apiladores eléctricos "es a través de Arrimaq".

³⁰ Por ejemplo, correo electrónico emitido por doña (Arrimaq) dirigido a don (ejecutivo de ventas de SKCM) de fecha 2 de junio de 2017 (días antes del correo denunciado) que señala: "[...] Favor indicar estatus de la reserva de lo contrario se tendrán que liberar los apiladores para la venta [...]".

²⁸ Al 24 de mayo de 2019, acorde a la información listada en la sección "Equipos" de la página de SKCM, la empresa comercializa: Camiones Articulados, Cargadores Frontales, Excavadoras, Pavimentadoras, Rodillos, Cargadores Frontales SDLG, Excavadoras SDLG, Rodillos SDLG, Motoniveladoras SDLG, Minicargadores, Manipuladores Telescópicos, Grúas Horquilla Todo Terreno, Grúas Horquilla Combustión, Grúas Horquilla Eléctricas, Chancadores, Seleccionadoras, Cosechadores y Cabezales. De estos, comercializarían aquellos de marca Volvo, SDLG, Toyota, TimberPro, Sandvik, Manitou, y Waratah. Fuente: http://www.skcmaquinarias.cl/equipos/ [Última visita: 24 de mayo de 2019]. Por el lado de Arrimaq, la empresa comercializaría Transpaletas Manuales, Transpaletas Eléctricas, Apiladores Eléctricos, Grúas Reach, Order Picker, Trilaterales, Carros de Arrastre, Semi Automáticos, Grúas Horquilla Eléctricas (BT y Raymond), Grúas Horquilla de Combustión (BT), Cargadores Laterales, Plataformas de Elevación y Baterias y Cargadores, de Raymond, BT, FAAM, Fronius, Bravi-Platforms. marca Raymond, BT, FAAM, Fronius, y Bravi-Platforms. Fuente: < https://www.arrimaq.com/index.html>, viñeta "Productos" [Última visita: 24 de mayo de 2019]. Considerando que el Cross Supply Agreement no estaría vigente a la presente fecha, Arrimaq y SKCM tendrían la libertad de adquirir apiladores eléctricos y grúas horquilla de un proveedor distinto del planteado en el Agreement, pero es menester notar que a excepción de las grúas horquilla, SKCM y Arrimag a la fecha no estarían compitiendo en los mismos mercados, al considerar que no comercializan los mismos productos, y aún en el caso de las grúas horquilla, Arrimaq comercializa y SKCM productos unicamente productos



formulado con anterioridad, ya que SKCM pretendía participar en la licitación de la JUNJI.

IV. CONCLUSIONES

- 34. En virtud de la evidencia recabada y de lo expuesto en el presente informe, esta División estima que no se ha podido comprobar que las empresas investigadas hayan infringido lo establecido en el artículo 3° letra a) del DL N° 211.
- 35. Conforme lo anterior, se recomienda el archivo de la Investigación, sin perjuicio de la facultad del Fiscal Nacional Económico de velar permanentemente por la libre competencia en los procesos de adquisición de productos por parte de los Órganos de la Administración del Estado.

Saluda atentamente a usted,

JUAN CORREA SERRANO

E DIVISION ANTI-CARTELES

LNIM