

ANT.: Investigación Reservada Rol N°
2435-17 FNE.

MAT.: Minuta de archivo.

Santiago, 31 ENE. 2020

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DIVISIÓN ANTI-CARTELES

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

I. ANTECEDENTES

1. El día 08 de mayo de 2017 ingresó a esta Fiscalía Nacional Económica (en adelante, indistintamente, "FNE" o "Fiscalía") una denuncia presentada por un particular dando cuenta de la eventual existencia de conductas anticompetitivas de aquellas contempladas en el artículo 3° letra a) del Decreto con Fuerza de Ley N°1 del año 2004 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211 de 1973 (en adelante "DL 211") en la industria del transporte público y rural de pasajeros que realizan el trayecto entre la ciudad de Coyhaique y Puerto Aysén y viceversa.
2. De acuerdo a dicha denuncia, las empresas que brindan este servicio, Buses Alí Limitada ("**Buses Alí**") y Buses Suray Limitada ("**Buses Suray**"), *"de forma simultánea, han anunciado un alza en los pasajes, básicamente en los mismos porcentajes y en las mismas condiciones (...) ni el combustible, ni los insumos, ni el sueldo de los trabajadores ha tenido un alza tan significativa como para justificar semejante incremento"*. Agrega que *"hace un par de años, ambas empresas anunciaron simultáneamente un alza de precios en un porcentaje que no recuerdo, que finalmente se concretó y que a los usuarios no nos quedó nada más que acatar"*.
3. El día 09 de mayo de 2017, fue presentada una segunda denuncia por el entonces H. Diputado don Iván Fuentes Castillo, en la que advierte que Buses Alí y Buses Suray estarían incurriendo en *"una posible colusión de precios, impidiendo a las*

otras empresas poder ingresar como prestadores de servicios y además estableciendo precios y alzas de los mismos de común acuerdo”.

4. Con fecha 31 de octubre de 2017, esta Fiscalía resolvió iniciar una investigación con el objeto de determinar la existencia de una infracción al artículo 3° letra a) en el mercado en comento (“**Investigación**”). De acuerdo a lo establecido en el artículo 39 letra a) del DL 211 y mediante oficio de fecha 03 de noviembre de 2017, se puso en conocimiento del Presidente del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (“**TDLC**”) que esta Fiscalía dispuso el carácter de reservado de dicha Investigación. Asimismo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 39 letra a) del DL 211, la FNE comunicó el inicio de la Investigación a Buses Suray y a Buses Alí.
5. En el marco de la Investigación, la FNE solicitó antecedentes a la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de Aysén (“**Seremitt**”), solicitó información a las empresas investigadas y citó a prestar declaración a sus representantes legales y a otros actores del mercado, entre otras diligencias.
6. Analizados los antecedentes recabados durante la Investigación, esta División no ha podido comprobar que las empresas denunciadas hayan infringido el artículo 3° letra a) del DL 211, por lo que recomendamos al señor Fiscal archivar la Investigación, en virtud de los argumentos que se desarrollan a continuación.

II. ANTECEDENTES SOBRE LA INDUSTRIA

7. La Investigación recae sobre la industria del transporte colectivo de pasajeros público, rural y remunerado entre las ciudades de Coyhaique y Puerto Aysén¹⁻². La imagen N°1 a continuación muestra el trazado completo de dicho trayecto.

¹ Según las definiciones previstas en los artículos 1° y 6° del Decreto Supremo N° 212 de 1992 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que establece el Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Público de Pasajeros, estos servicios se clasifican en atención a la distancia que recorren. De este modo, el artículo 6° señala que “*Servicios rurales de transporte público de pasajeros, entendiéndose por éstos los que, sin superar los 200 km de recorrido, exceden el radio urbano*”.

² De acuerdo a las estimaciones de Google Maps, la distancia aproximada de ambas ciudades es de 64,2 kms.

Imagen N° 1

Trayecto Coyhaique – Puerto Aysén



Fuente: Elaborado por la FNE en Google Maps.

8. A la época de la instrucción de la Investigación, Buses Suray y Buses Alí eran las únicas empresas de buses que realizaban el servicio en esta ruta³. La primera de ellas lo presta desde hace más de 20 años, mientras que Buses Alí ingresó al mercado el año 2013⁴⁻⁵.
9. Ambas incumbentes operan en la ciudad de Coyhaique desde sus respectivos terminales, los que se encuentran ubicados en el centro de la ciudad, a escasos metros de distancia entre sí. Por su parte, en la ciudad de Puerto Aysén ambas empresas inician sus servicios desde la vía pública⁶.
10. De acuerdo a la información disponible, las empresas comercializan tres tipos de boletos para la ruta: adulto ida, adulto "ida y vuelta" y tarifa escolar. La primera de estas tarifas corresponde a aquella cobrada a los pasajeros adultos por el recorrido completo en uno de los sentidos. La tarifa de adulto "ida y vuelta" comprende el recorrido en ambos sentidos, y sería la más comercializada⁷. Finalmente, la tarifa

³ De acuerdo a información aportada por la autoridad competente, durante los últimos años, no se observa la entrada de nuevos actores al mercado. Respuesta de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de Aysén de fecha 11 de julio de 2017 a Oficio Reservado N°0183 de fecha 09 de junio de 2017.

⁴ De acuerdo a la declaración de [REDACTED], Representante Legal de Transportes Suray Limitada, ante la FNE de fecha 20 de julio de 2017.

⁵ De acuerdo a la declaración de [REDACTED], Administradora de Buses Alí, ante la FNE de fecha 19 de julio de 2017.

⁶ De acuerdo a la declaración de [REDACTED], Secretaria Regional Ministerial del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones de la Región de Aysén, ante la FNE, de fecha 14 de julio de 2017.

⁷ De acuerdo a la declaración de [REDACTED], Administradora de Buses Alí, ante la FNE de fecha 19 de julio de 2017 y declaración de [REDACTED], Representante Legal de Transportes Suray Limitada, ante la FNE de fecha 20 de julio de 2017.

escolar se aplica a todos aquellos estudiantes que cuentan con la tarjeta nacional estudiantil⁸ por el recorrido completo en uno de los sentidos.

11. En cuanto a las participaciones de mercado de Buses Suray y Buses Alí, en ausencia de datos relativos a ingresos o número de pasajeros transportados, se realizó una estimación a partir de las frecuencias de salidas reportadas por ambas empresas a esta Fiscalía⁹. Considerando el total de salidas semanales desde Coyhaique y desde Puerto Aysén, se aprecia una fuerte simetría entre ambos actores, como se observa a continuación:

Cuadro N°1
Participaciones de mercado

Empresa	N° de salidas semanal desde Coyhaique y Puerto Aysén		Total semanal	Participación
	Lunes a viernes	Sábado y domingo		
Buses Suray	170	40	210	50%
Buses Alí	160	49	209	50%
Total	330	89	419	100%

Fuente: Elaborado por la FNE en base a información entregada por Buses Alí y Buses Suray.

12. En cuanto a la demanda, los principales usuarios del servicio son los habitantes de la localidad de Puerto Aysén, quienes por razones laborales o de estudio se dirigen a la ciudad de Coyhaique, y viceversa. Sin embargo, existe además un componente estacional, ya que la demanda experimentaría un marcado aumento en los meses de enero y febrero de cada año¹⁰.

III. ANÁLISIS DE LOS HECHOS DENUNCIADOS

13. Conforme lo señalado precedentemente, la presente Investigación tuvo por objeto indagar la existencia de un eventual acuerdo anticompetitivo recaído en las tarifas

⁸ Correspondiente al subsidio escolar establecido en la Ley N° 20.378, del año 2009. Un porcentaje relevante de los pasajeros de la ruta serían estudiantes. Ver declaración de [REDACTED], Administradora de Buses Alí, ante la FNE de fecha 19 de julio de 2017.

⁹ Cifras en base a número de salidas semanales desde Coyhaique y Puerto Aysén informadas por las empresas investigadas en respuesta de Buses Alí Limitada de fecha 27 de junio de 2017 al Oficio Reservado N°0182 de fecha 09 de junio de 2017, y respuesta de Transportes Suray Limitada de fecha 11 de julio de 2017 al Oficio Reservado N°0264 de fecha 23 de junio de 2017.

¹⁰ De acuerdo a la declaración de Alejandra Aguilar Gallardo, Secretaria Regional Ministerial del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones de la Región de Aysén, ante la FNE, de fecha 14 de julio de 2017.

cobradas por Buses Alí y Buses Suray en el mercado del servicio de transporte rural entre las localidades de Coyhaique y Puerto Aysén.

14. El Cuadro N°2 a continuación muestra el resumen de la evolución de tarifas observado en el mercado¹¹. Cabe hacer presente que la información ahí contenida fue construida en base a cartas de modificaciones de tarifas enviadas por las empresas a la Seremitt, a la Dirección Regional del Servicio Nacional del Consumidor de Aysén (“Sernac”) y a la información reportada por las empresas investigadas en sus respuestas a oficios y en declaraciones prestadas ante profesionales de esta División¹²⁻¹³⁻¹⁴.

Cuadro N°2
Evolución de tarifas de mercado (precios nominales)

Año	Fecha	Fuente	Buses Suray		Buses Alí	
			Adulto		Adulto	
			Ida	Ida y vuelta	Ida	Ida y vuelta
2011	20-04-2011	Inf. Empresa y Seremitt	2000			
2012	S/A	Inf. empresa	1850	3000		
2013	sept-13	Inf. empresa			1500 (*)	2500 (*)
2014	12-05-2014	Inf. Empresa y Seremitt			1700	2700
	05-09-2014	Inf. Empresa y Seremitt	1800		2500 (**)	3500 (**)
	S/A	Inf. empresa			1900	2900
	S/A	Inf. empresa			2200	3200
2015	06-03-2015	Sernac	2200	3200		
	11-03-2015	Inf. Empresa y Seremitt			2400	3400
2016						
2017	02-05-2017	Inf. Empresa y Seremitt			2400 (**)	Anuncia eliminar esta tarifa (**)
	02-05-2017 (ingresada al Seremitt el 08-05-2017)	Inf. Empresa y Seremitt	2500 (*)	Anuncia eliminar esta tarifa (**)		
2018		Inf. Empresa				3500

(*) entrada de Buses Alí al mercado.

¹¹ Las tarifas que se muestran a continuación se refieren a las tarifas de pasaje adulto, “ida” e “ida y vuelta”, respecto al recorrido completo que va desde Coyhaique a Puerto Aysén o viceversa.

¹² Respuestas de Buses Alí Limitada de fecha 27 de junio de 2017 y 02 de mayo de 2018, a los Oficios Reservado N°182 de fecha 09 de junio de 2017 y N°0178 de fecha 02 de abril de 2018, respectivamente y respuestas de Transportes Suray Limitada de fecha 11 de julio de 2017 y 11 de mayo de 2018, a los Oficios Reservados N°264 de fecha 23 de junio de 2017 y N°0179 de fecha 02 de abril de 2018, respectivamente.

¹³ Respuestas de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de Aysén de fecha 11 de julio de 2017 y 17 de octubre de 2018 a Oficios Reservados N°0183 de fecha 09 de junio de 2017 y Reservado N°0373 de fecha 12 de septiembre de 2018, respectivamente y respuesta de la Directora Regional del Sernac de Aysén de fecha 27 de noviembre de 2018 a Oficio Reservado N° 0445 de fecha 14 de noviembre de 2018.

¹⁴ Según declaraciones de [REDACTED], Administradora de Buses Alí, ante la FNE de fecha 19 de julio de 2017 y 22 de febrero de 2019, y declaraciones de [REDACTED], Representante Legal de Transportes Suray Limitada, ante la FNE de fecha 20 de julio de 2017 y 22 de febrero de 2019.

(**) modificación de tarifa ida y anuncio de eliminación de tarifa ida y vuelta no habrían sido implementadas.¹⁵

15. Tal como es posible observar en el Cuadro N°2, ambas empresas habrían anunciado al Seremitt cambios en sus tarifas el día 5 de septiembre del año 2014¹⁶. Sin embargo, estas variaciones de precios habrían ido en sentidos distintos, ya que Buses Suray informó que modificaría sus tarifas levemente a la baja, mientras que Buses Alí anunció que lo haría al alza (a 2.500 y 3.500 pesos sus tarifas de ida e ida y vuelta, respectivamente). No obstante, esta última empresa no habría concretado el alza anunciada y se habría limitado a realizar dos alzas consecutivas de 200 pesos para cada una de sus tarifas durante ese año, sin que aparezca que se hayan verificado alzas correlativas por parte de Buses Suray.
16. Asimismo, como se observa en el Cuadro N°2, esta División constató que en los años 2015 y 2017 se habrían producido otras modificaciones de tarifas que fueron comunicadas a la autoridad con pocos días de diferencia.
17. En efecto, el día 06 de marzo de 2015 Buses Suray habría informado al Sernac que a partir del día miércoles 11 de marzo el pasaje individual de un tramo (solo ida) subiría a 2.200 pesos y el pasaje de dos tramos (ida y vuelta) subiría a 3.400 pesos. Cinco días después, Buses Alí informó a la Seremitt de Aysén la modificación tarifaria de sus servicios de uno y dos tramos a 2.400 y 3.400 pesos, respectivamente.
18. En mayo del año 2017, ambas empresas anunciaron a la Seremitt la eliminación de su tarifa "ida y vuelta", en cartas que aparecen fechadas el día 2 de mayo de 2017, pero que fueron ingresadas ante dicho Servicio con seis días de desfase¹⁷. No obstante, ambas empresas decidieron dejar sin efecto esta modificación debido a la reacción desfavorable de los usuarios del servicio¹⁸.
19. En relación a los anuncios de modificaciones tarifarias aludidos en los párrafos 17 y 18 precedentes, esta División considera que la coincidencia o cercanía temporal en la adopción de decisiones relativas a precios puede, en ciertos casos, constituir un

¹⁵ Según declaración de [REDACTED], Administradora de Buses Alí, ante la FNE de fecha 22 de febrero de 2019 y declaración de [REDACTED], Representante Legal de Transportes Suray Limitada, ante la FNE de fecha 22 de febrero de 2019.

¹⁶ Respuestas de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de Aysén de fecha 11 de julio de 2017 y 17 de octubre de 2018, a Oficio Reservado N°0183 de fecha 09 de junio de 2017 y Oficio Reservado N°0373 de fecha 12 de septiembre de 2018, respectivamente.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Véase nota 14 supra.

indicio de un acuerdo o práctica concertada que involucra a competidores¹⁹. Sin embargo, en ausencia de otros antecedentes adicionales, ello resultaría insuficiente para establecer la existencia de una conducta contraria al artículo 3° letra a) del DL 211²⁰.

20. En efecto, tratándose de dos empresas que prestan un servicio homogéneo y que cuentan con similares participaciones de mercado, resulta esperable que tomen en consideración las variaciones de precio de otros actores al momento de adoptar sus propias decisiones comerciales²¹.
21. Al respecto, cabe destacar que ejecutivos de ambas empresas indicaron que cualquier modificación que afecte las condiciones de sus servicios usuales es informada al público mediante la fijación de avisos en sus oficinas comerciales²². Dada la proximidad entre los puntos de operación de las empresas investigadas en Coyhaique y Puerto Aysén²³, la existencia de estos avisos o letreros facilitaría una reacción rápida de parte de los incumbentes ante los cambios de precios de su competencia.
22. Finalmente, se hace presente que durante la Investigación no se logró recabar otros antecedentes que permitan concluir que las modificaciones tarifarias antes reseñadas hayan correspondido a un acuerdo entre competidores, ni existe evidencia de que hayan existido comunicaciones directas o indirectas entre los principales ejecutivos de las empresas investigadas. Por lo anterior, se recomienda al Sr. Fiscal archivar la presente Investigación.

¹⁹ Sentencia del H. TDLC 137/2014, Considerando sexagésimo tercero: "Que en este orden de ideas y tal como ha señalado anteriormente este Tribunal, la simultaneidad en el alza de tarifas puede ser un indicio importante de un actuar colusivo, particularmente si el incremento de precios tiene lugar el mismo día y al mismo tiempo o con pocos minutos de rezago, como sucede en la especie".

²⁰ Sentencia del H. TDLC N°57/2007, Considerando septuagésimo quinto: "En efecto, tal como ha reconocido la doctrina, el comportamiento paralelo, si se demuestra, es uno de los factores a considerar, con el resto de las pruebas, para llegar a la conclusión que ha habido un acuerdo entre los demandados, pero el paralelismo no es en sí mismo un sustitutivo del acuerdo". Véase también Sentencia de la Excma. Corte Suprema Rol 3395-2006, Considerando décimo.

²¹ En el caso de un duopolio como el descrito, *ceteris paribus*, el equilibrio del mercado será conocido como equilibrio de Nash. En esta situación los agentes económicos, que interactúan unos con otros, seleccionan su mejor estrategia, dadas las estrategias que todos los demás agentes seleccionaron. Ver por ejemplo: "Industrial Organization: A Strategic Approach" (1990) Church J. and Ware R. Cap. 8, pp. 231-272.

²² Así, por ejemplo, consultada por dicha situación en declaración prestada ante funcionarios de esta Fiscalía, [REDACTED], socia y dueña de Buses Suray indicó a esta Fiscalía que "el mismo día que se envía el aviso al SEREMITT, se colocan los avisos". Del mismo modo, [REDACTED], ejecutiva de Buses Alí señaló en declaración prestada ante esta FNE, que los avisos al público se hacen de manera anterior al aviso a la autoridad: "Primero se avisa en la oficina y de ahí se va a dejar una carta a la SEREMITT, lo primero que yo hago es avisarle a mi público, porque ellos tienen que enterarse de que subo".

²³ Véase párrafo 9 de la presente minuta.

IV. CONCLUSIONES

23. A partir del análisis realizado por esta División y de los antecedentes tenidos a la vista, no es posible comprobar la existencia de hechos, actos o convenciones que sean constitutivos de infracciones al artículo 3° incisos primero y segundo letra a) del DL 211.
24. Conforme lo anterior, se recomienda el archivo de esta Investigación, sin perjuicio de la facultad de la Fiscalía Nacional Económica de velar permanentemente por la libre competencia en el mercado del transporte público y rural de pasajeros entre las ciudades de Coyhaique y Puerto Aysén, y de la posibilidad de abrir nuevas investigaciones y/o ejercer futuras acciones en caso de contar con nuevos antecedentes que lo ameriten.

Saluda atentamente a usted,


ERT/FRV




JUAN CORREA SERRANO
JEFE DIVISIÓN ANTI-CARTELES