

ANT.: Investigación Reservada Rol N°
2469-17 FNE.

MAT.: Informe de archivo.

Santiago, 31 de mayo de 2022

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 razones que se exponen a continuación:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 30 de octubre del año 2017, la Fiscalía Nacional Económica (“FNE” o “Fiscalía”) recibió una denuncia (“Denuncia”) de parte de [REDACTED] (“[REDACTED]” o “Denunciante”) por conductas anticompetitivas de aquellas sancionadas en el artículo 3° del Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Decreto Ley N° 211 (“DL 211”), en el mercado la producción y distribución de barras de acero para hormigón o rebar¹. La Denuncia venía acompañada de un informe económico elaborado por los economistas Salvador Valdés Prieto y P&B Consultorías S.A.² (“Informe” o “Informe económico”).
2. En síntesis, la Denuncia y el Informe se refieren a una supuesta anomalía en el mercado, consistente en la existencia de un periodo de sobrepuestos entre los años 2012 y 2013, el cual habría significado que el precio doméstico se situara entre un 15% y 17% por sobre el precio de paridad de importación. En ese contexto, se señala que en dicho período las empresas nacionales Compañía Siderúrgica Huachipato S.A. (“CAP Acero” o “CAP”) y Gerdau Aza S.A.³ (“Gerdau” o “AZA”) habrían contado con poder de mercado para afectar conjuntamente los precios en

¹ Conocidas en el mercado como barras de refuerzo, rebar (del inglés “Reinforcement Bars”), barra (o hierro) de construcción o barra de acero.

² “El Mercado de Barras de Acero para Hormigón en Chile: Análisis de Libre Competencia”, Salvador Valdés y P&B Consultorías S.A. 30 de octubre de 2017.

³ Gerdau Aza S.A. perteneció el grupo Gerdau Brasil hasta el año 2018, luego fue adquirida por capitales chilenos, cambiando su razón social a “Aceros AZA S.A.”.

el corto plazo. Adicionalmente, la Denuncia menciona que la importadora Francisco Petricio S.A. ("**Petricio**") habría restringido su suministro por debajo de las cantidades que le habrían sido convenientes desde un punto de vista unilateral, lo que daría cuenta de su participación en una eventual concertación⁴.

3. Durante el examen de admisibilidad de la Denuncia, se aportaron una serie de documentos que darían cuenta que, en distintas fechas entre los años 2008 y 2014, CAP y Gerdau habrían enviado cartas informando a sus distribuidores incrementos de precio del rebar en porcentajes similares o iguales, coincidiendo en algunas ocasiones en la fecha de las cartas y/o en la época de entrada en vigencia de estas alzas⁵.
4. Con fecha 16 de marzo de 2018, se dictó la resolución que ordenó instruir investigación reservada en el mercado de la producción, importación, distribución y comercialización de barras de acero para hormigón en el territorio nacional ("**Investigación**").
5. Durante la Investigación, esta Fiscalía además recabó y tuvo acceso a antecedentes que involucrarían a CAP y Gerdau, y a la Corporación Instituto Chileno del Acero (el "**ICHA**" y junto con CAP y Gerdau las "**Investigadas**") en una posible concertación para excluir competidores. En particular, las Investigadas habrían desarrollado una serie de eventuales actuaciones conjuntas tendientes a excluir a la empresa importadora de productos de acero [REDACTED] ("**[REDACTED]**"), que hacia el año 2016 había intentado entrar al mercado del rebar como importador de partidas del producto provenientes desde China⁶. Dichas actuaciones habrían resultado en supuestas presiones al laboratorio certificador DICTUC S.A. ("**DICTUC**") con el objeto de que, en lo sucesivo, no certificara las especies que habría importado [REDACTED]
6. Durante el curso de la Investigación, se realizaron numerosas diligencias. Entre ellas, se solicitaron diversos antecedentes, y se citó a prestar declaración, a diversos actores del mercado, a la Denunciante, a los profesionales que redactaron el

⁴ Otras anomalías mencionadas en el Informe económico son: (1) La ausencia de importaciones desde China entre los años 2012 y 2015, a pesar de que el precio de paridad desde ese origen fue sustancialmente menor al precio de referencia mundial (Turquía); (2) La negativa de venta de servicios de los laboratorios nacionales autorizados para certificar cuando el producto procedía de China; y, (3) Reticencia de Petricio para aumentar la oferta en la zona central del país. Véase Informe económico, pág. 63 y siguientes.

⁵ [REDACTED]

⁶ Lo que se explicará con mayor detalle en el acápite III.C.

Informe, a diversos ejecutivos de DICTUC, a los principales distribuidores de rebar a nivel nacional y a los principales ejecutivos de las Investigadas.

7. Analizados los antecedentes recabados durante la Investigación, esta División recomendará al señor Fiscal archivar la Investigación, teniendo en consideración especialmente lo siguiente: **(a)** en relación al presunto acuerdo anticompetitivo entre CAP, Gerdau y Petricio referido por la Denunciante a partir del Informe, no existe evidencia suficientemente robusta de que efectivamente se haya producido la supuesta “anomalía de precios” denunciada; **(b)** respecto de la existencia de cartas con anuncios de alzas simultaneas enviadas por los dos principales actores del mercado, este fenómeno habría ocurrido, según se desarrollará, en un porcentaje relativamente menor de las alzas anunciadas o aplicadas en el periodo y, en ausencia de antecedentes adicionales, podría explicarse por el hecho de que el precio local varía en sincronía con el precio internacional corregido por tipo de cambio y costos de transporte; y **(c)** en cuanto al posible acuerdo para excluir competidores, los antecedentes muestran que CAP y Gerdau efectivamente llevaron a cabo una serie de gestiones conjuntas, a través de ICHA, que habrían tenido por objeto verificar el cumplimiento normativo por parte de las partidas de rebar importadas por [REDACTED] no existiendo, sin embargo, evidencia de que la decisión de DICTUC en orden a discontinuar su servicio de certificación haya sido adoptada como resultado de presiones coordinadas que permitan fundar una hipótesis de acuerdo para excluir competidores en los términos del artículo 3° letra a) del DL 211.

II. INDUSTRIA AFECTADA

II.A) SOBRE EL MERCADO NACIONAL DEL REBAR

8. Como ha señalado esta Fiscalía anteriormente, la barra de refuerzo para hormigón o rebar forma parte de la categoría de productos largos de acero. Es un producto de sección circular, con nervios longitudinales e inclinados respecto a su eje denominados resaltos, utilizado principalmente para reforzar estructuras de concreto tales como losas, muros, vigas y columnas, muros de contención, estanques de agua, edificios en altura, represas, diques, pavimentos en general y aeropuertos⁷.

⁷ Informe de aprobación con medidas de fecha 25 de mayo de 2018: Operación de Concentración entre Aza Participaciones SpA, Matco Cables SpA y otros (“Informe Operación de Concentración entre Aza Participaciones SpA, Matco Cables SpA y otros”). Rol FNE F109-2017, pág. 7. Disponible en https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2018/06/inpu1_F109_2017.pdf [Última visita 30.05.2022]

9. En una construcción, el gasto en rebar representaría entre un 8% y 9% del costo total de una obra⁸. Este producto no contaría con sustitutos suficientemente cercanos, sin perjuicio de que existiría cierto grado de sustitución técnica entre el rebar y las mallas electrosoldadas para usos no estructurales⁹⁻¹⁰.
10. Las barras de refuerzo ofrecidas en el país son producidas nacionalmente o importadas de países como Turquía, España y México. El rebar nacional e importado serían idénticos en cuanto a sus características geométricas y mecánicas, en la medida que cumplan con la respectiva norma técnica¹¹.
11. Los productores nacionales de rebar son las empresas investigadas CAP Acero y AZA:
- (a) CAP Acero es una empresa perteneciente al grupo CAP, que entre otras actividades se dedica a la producción de acero laminado¹². En este ámbito, CAP Acero fabrica barras de refuerzo, alambazón, barras para medios de molienda de minerales y barras helicoidales, utilizando al efecto una planta integrada en la cual el acero se produce en base al mineral de hierro, carbón y caliza¹³⁻¹⁴.

⁸ Véase declaración de [REDACTED] (Gerente General de Comercial A y B Ltda.) y [REDACTED] (Gerente Comercial de Comercial A y B Ltda.) de fecha 17 de julio de 2018 y declaración de [REDACTED] (Gerente Comercial de CAP) de fecha 05 de mayo de 2021.

⁹ Informe Operación de Concentración entre Aza Participaciones SpA, Matco Cables SpA y otros, pág. 16, concluye que ambos productos no serían parte del mismo mercado relevante.

¹⁰ Véase declaraciones de [REDACTED] (Gerente General de Comercial A y B Ltda.) y [REDACTED] (Gerente Comercial de Comercial A y B Ltda.) de fecha 17 de julio de 2018 y declaración de [REDACTED] (Gerente General de Fullacero Ltda.) y [REDACTED] (Gerente Comercial de Fullacero Ltda.) de fecha 17 de julio de 2018.

¹¹ A pesar de lo anterior, algunos clientes preferirían el producto nacional. Véase declaraciones de [REDACTED] (Gerente General de Fullacero Ltda.) y [REDACTED] (Gerente Comercial de Fullacero Ltda.) de fecha 17 de julio de 2018, declaración de [REDACTED] (Gerente General de Comercial A y B Ltda.) y [REDACTED] (Gerente Comercial de Comercial A y B Ltda.) de fecha 17 de julio de 2018.

¹² "Compañía Siderúrgica Huachipato S.A., tiene los objetos específicos siguientes: A) producir hierro en lingotes y acero laminado; B) adquirir, construir y explotar, a cualquier título, usinas siderúrgicas y metalúrgicas en general; C) adquirir, instalar y explorar industrias complementarias, derivadas, transformadoras, secundarias, abastecedoras de materias primas, o relacionadas directa o indirectamente con la siderurgia o la metalurgia; y d) Servir de agente o comisionista, representante o intermediario en toda clase de negocios relacionados con los fines de la Compañía". Respuesta Oficio Reservado N° 0402 de fecha 10 de octubre de 2018.

¹³ Aproximadamente un [REDACTED] % de los despachos de CAP Acero corresponderían al segmento construcción. Dentro de ese segmento el producto más relevante es la [REDACTED]. Véase declaración de [REDACTED] (Gerente Negocios de Construcción de CAP) de fecha 22 de abril de 2021.

¹⁴ Véase Memoria Anual CAP 2017, pág. 46. Disponible en https://www.cap.cl/cap/site/artic/20180427/asocfile/20180427122459/memoria_cap_2017.pdf [Última visita 30.05.2022]

(b) AZA, por su parte, fabrica barras de refuerzo para la construcción, perfiles laminados y alambón a partir del reciclaje de chatarra ferrosa¹⁵, para lo cual posee una planta eléctrica cuyos insumos son [REDACTED] [REDACTED]⁶.

12. Los productores nacionales antes referidos representaron más del 73% de las toneladas comercializadas de rebar en el territorio nacional entre los años 2012 y 2017, como se observa a continuación:

Tabla N°1

Toneladas comercializadas en el periodo comprendido entre enero de 2012 y diciembre de 2017

Año	CAP		Gerdau		Importaciones	
	Toneladas	%	Toneladas	%	Toneladas	%
2012	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
2013	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
2014	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
2015	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
2016	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
2017	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

Notas: (i) Información de importaciones obtenida de la Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas. Acta de la sesión N° 417 de fecha 05 de abril de 2019, hoja 21; (ii) Suponemos que las unidades distribuidas por las siderúrgicas nacionales a sus clientes se comercializaron ese mismo año calendario (iii) Suponemos que las unidades importadas serían equivalentes a las comercializadas para cada año calendario. (iv) Información a diciembre de 2017.

Fuente: Elaboración propia según información recabada en la Investigación.

13. Como se muestra en la Tabla N°1, desde el año 2012 al 2017 la importancia relativa de las importaciones se duplicó. Al año 2017 los principales importadores fueron las empresas Petricio, Ebema y Comercial A y B Ltda., con [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED] de las importaciones, respectivamente¹⁷.

¹⁵ Respecto al rubro del acero, las barras de refuerzo representarían, aproximadamente, el [REDACTED] de las ventas en toneladas. Véase declaración de [REDACTED] (Gerente de Negocios de AZA) de fecha 23 de abril de 2021.

¹⁶ Respuesta Oficio Reservado N° 0403 de fecha 10 de octubre de 2018.

¹⁷ Otros importadores han sido las empresas Distribuidora de Aceros y Pernos S.A., Primsa Aceros S.A., Fullacero Ltda., American Screw Chile SpA, entre otras.

14. La demanda por rebar está conformada principalmente por empresas constructoras que participarían en licitaciones públicas y privadas¹⁸. En Chile existirían más de 900 empresas constructoras, donde el mayor comprador de rebar no superaría el 10% de participación en la compra a lo largo de un año, y no menos de 100 empresas representarían alrededor del 80% de la participación del mercado¹⁹.
15. Los productores nacionales no venderían directamente al cliente final²⁰, sino que operarían a través de dos canales de distribución²¹ como serían (i) la red de distribución de empresas relacionadas²² y (ii) la red de distribución independiente²³. Por su parte, los importadores de rebar son a la vez distribuidores del producto y venderían directamente al cliente final.
16. El rebar es un *commodity*²⁴⁻²⁵ y su precio se determinaría internacionalmente en función de las condiciones de oferta y demanda. CAP y Gerdau indicaron que fijarían sus propios precios de acuerdo al [REDACTED] [REDACTED]. El precio de venta final se fijaría [REDACTED]

¹⁸ Informe Económico, pág. 19.

¹⁹ Informe Operación de Concentración entre Aza Participaciones SpA, Matco Cables SpA y otros, pág. 16; pie de página 75.

²⁰ [REDACTED] véase declaraciones de [REDACTED] (ex Gerente Comercial de Gerdau) de fecha 20 de abril de 2021, declaración de [REDACTED] (Gerente de División y Marketing y Gestión Comercial de CAP) de fecha 22 de abril de 2021 y declaración de [REDACTED] (Gerente Comercial de CAP) de fecha 5 de mayo de 2021.

²¹ Los distribuidores cumplirían esencialmente dos funciones, no excluyentes entre sí, ser centro de acopio y centro de servicios. Informe Operación de Concentración entre Aza Participaciones SpA, Matco Cables SpA y otros, pág. 20; párrafo 86.

²² [REDACTED] Véase: Respuesta Oficio Reservado N° 0402 de fecha 10 de octubre de 2018 y Respuesta Oficio Reservado N° 0403 de fecha 10 de octubre de 2018.

²³ Los principales clientes de CAP, que representarían aproximadamente un [REDACTED] % de sus ventas en toneladas en el periodo de interés de la investigación, habrían sido [REDACTED]. Por su parte, los principales clientes de Gerdau que representarían alrededor de un [REDACTED] de sus ventas en toneladas (excluyendo a los distribuidores relacionados) en el mismo periodo, habrían sido [REDACTED]. Véase: Respuesta Oficio Reservado N° 0402 de fecha 10 de octubre de 2018 y Respuesta Oficio Reservado N° 0403 de fecha 10 de octubre de 2018.

²⁴ Los commodities son bienes de tipo genérico; es decir, no tienen una diferencia entre sí. Cuando son commodities de materias primas poseen las siguientes características: (i) son uniformes, es decir, tienen características similares independiente de su lugar de origen; (ii) sus precios se fijan en el mercado global; y, (iii) se pueden comprar y vender en cualquier parte del mundo y al mismo precio. Véase <https://www.eia.edu.co/wp-content/uploads/2020/09/el-mercado-mundial-de-commodities.pdf> [Última visita 30.05.2022]

²⁵ Véase declaración de [REDACTED] (Gerente General de Comercial A y B Ltda.) y [REDACTED] (Gerente Comercial de Comercial A y B Ltda.) de fecha 17 de julio de 2018, declaración de [REDACTED] y [REDACTED] de fecha 17 de julio de 2018 y declaración de [REDACTED] (Gerente Comercial de CAP) de fecha 05 de mayo de 2021.

²⁶ [REDACTED] Véase: Respuesta Oficio Reservado N° 0402 de fecha 10 de octubre de 2018, Respuesta Oficio Reservado N° 0403 de fecha 10 de

[REDACTED]

[REDACTED]²⁷. Para modificar o reajustar sus precios, CAP y AZA envían cartas a sus distribuidores indicando la fecha de implementación correspondiente, junto con el porcentaje de reajuste y una breve explicación de los motivos para aplicarlo. Según declaraciones de los principales distribuidores de las empresas investigadas, estos reajustes serían traspasados a los clientes finales en un [REDACTED]²⁸.

17. Para producir rebar en el país, es necesario contar con una planta siderúrgica integrada o eléctrica. El proceso de construcción de una infraestructura de esta naturaleza tardaría, como mínimo, 2 a 3 años dependiendo de las características del proyecto²⁹⁻³⁰. Durante el periodo de interés para la investigación, no se habría concretado la entrada o salida de productores nacionales de rebar.
18. Por su parte, la importación del producto presenta riesgos inherentes a la operación, cambiarios y de inventario. Además, la escala de costos operativos hace necesario un volumen de ingreso mínimo para hacer rentable la entrada, lo que dificultaría la importación a baja escala³¹. Los requerimientos de capital, los costos asociados a logística, transporte y certificación³², así como la incertidumbre por el eventual establecimiento de sobretasas arancelarias, entre otros factores, podrían mermar la presión competitiva que ejercerían las importaciones sobre la producción nacional en el mediano plazo³³. Sin perjuicio de lo anterior, como muestra la Tabla N°1 *supra*,

octubre de 2018, declaración de [REDACTED] (ex Gerente Comercial de Gerdau) de fecha 20 de abril de 2021 y declaración de [REDACTED] (Gerente de Negocios de AZA) de fecha 23 de abril de 2021.

²⁷ Acta de la sesión N° 393 de la CNDP de fecha 10 de noviembre de 2016, hoja 3. [REDACTED]

[REDACTED]²⁹. Véase declaración de [REDACTED] (Gerente de Ventas a Empresas de Sodimac S.A.) de fecha 14 de octubre de 2020 y declaración de [REDACTED] (Gerente Comercial B2B Construmart S.A.) de fecha 14 de octubre de 2020.

²⁹ Además del tiempo requerido en cumplir la regulación asociada al impacto ambiental del proyecto y capacitar al personal, entre otras consideraciones. Véase declaración de [REDACTED] (Gerente Comercial de CAP) de fecha 05 de mayo de 2021.

³⁰ Véase declaración de [REDACTED] (Gerente de Negocios de AZA) de fecha 23 de abril de 2021.

³¹ A este efecto debe considerarse, además, la exigencia de las siderúrgicas internacionales acerca de volumen mínimo de producción. [REDACTED], en su declaración, señaló que sería rentable importar sobre [REDACTED] toneladas de rebar. Véase: declaración de [REDACTED] (Gerente de la Unidad de Ingeniería Mecánica de DICTUC S.A.) de fecha 13 de julio de 2018 y Informe Operación de Concentración entre Aza Participaciones SpA, Matco Cables SpA y otros, pág. 9; párrafo 42.

³² El proceso de certificación en el extranjero consiste en que el ente certificador se dirige a la siderúrgica ubicada fuera del país, de donde extrae las muestras y las envía a Chile (si es que no tiene una extensión de su laboratorio en dicho país). Una vez que están las muestras en Chile, el certificador realiza los ensayos y emite el certificado. En caso que el laboratorio tenga extensión en el extranjero (como el caso de DICTUC en México, Turquía y España), puede ensayar las muestras en el país extranjero y emitir el certificado en ese país. En contraposición, el proceso de certificación en Chile es más expedito pues el laboratorio que actualmente está certificando a los productores nacionales se encuentra ubicado al interior de las siderúrgicas. Véase declaración de [REDACTED] (Gerente de la Unidad de Ingeniería Mecánica de DICTUC S.A.) de fecha 13 de julio de 2018.

³³ Informe Operación de Concentración entre Aza Participaciones SpA, Matco Cables SpA y otros, pág. 9.

entre 2012 y 2017 hubo entrantes que alcanzaron más del 20% del total de importaciones de forma sostenida en el tiempo.

19. Para comercializar rebar en Chile, el producto debe estar certificado en conformidad con lo dispuesto en la Norma Chilena 204 del año 2006 sobre “Barras laminadas en caliente para hormigón armado” (“**NCh 204**”)³⁴, que establece ciertos requisitos que debe cumplir el producto en sus características químicas, geométricas y mecánicas. Quienes certifican que el producto cumple con la citada norma son aquellos laboratorios independientes acreditados ante el Instituto Nacional de Normalización³⁵ (“**INN**”) e inscritos en el registro que tiene para estos efectos el MINVU. Actualmente, estos laboratorios son el Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación de Estructuras y Materiales (“**IDIEM**”) y DICTUC. IDIEM principalmente certificaría rebar producido en el país y contaría con instalaciones al interior de las siderúrgicas nacionales³⁶, mientras que DICTUC certificaría a los importadores del producto³⁷.

20. En relación con las autoridades que intervienen en el mercado, como se mencionó precedentemente, el MINVU es el órgano del Estado encargado de velar por la calidad de los materiales y elementos industriales para la construcción³⁸. En cumplimiento de dicha obligación, en enero del año 2002 dictó el Decreto Supremo N°10 de 2002, que crea en el Registro Oficial de Laboratorios de Control Técnico de Calidad de Construcción, definiendo que la división al interior del ministerio encargada del citado decreto sería la División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (“**DITEC**”), otorgándole

³⁴ Es preciso observar que los procesos de certificación establecidos por la NCh 204 significarían costos adicionales para los potenciales entrantes, que podrían eventualmente reducir los incentivos de diversos actores para participar en este mercado, en forma similar a lo que acontece para la aplicación de la Norma Chilena 203 de 2006 que establece los requisitos de uso para el acero estructural. Véase aporte de antecedentes de la FNE de fecha 6 de enero de 2021 en autos NC-477-2020 “Consulta de Kúpfer Hermanos S.A. sobre la NCh203.Of2006 aplicable a la categoría de aceros estructurales”, párrafos 115 y siguientes.

³⁵ “El Instituto Nacional de Normalización (INN), está constituido como una fundación de derecho privado sin fines de lucro, creada por CORFO en el año 1973, como un organismo técnico en materias de la Infraestructura de la calidad. Entre sus funciones está la elaboración de Normas Técnicas para los distintos sectores productivos, y; acreditación de: organismos de certificación de sistemas, organismos de certificación de productos, organismos de certificación de personas, laboratorios de ensayo, laboratorios de calibración, laboratorios clínicos, entidades de verificación y proveedores de ensayos de aptitud.” Véase: <https://www.inn.cl/quienes-somos> [Última visita 30.05.2022]

³⁶ En algunas oportunidades IDIEM habría certificado importaciones de empresas nacionales. Véase declaración de [REDACTED] (Gerente de División y Marketing y Gestión Comercial de CAP) de fecha 22 de abril de 2021 y declaración de [REDACTED] (Gerente Comercial de CAP) de fecha 05 de mayo de 2021.

³⁷ Véase declaración de [REDACTED] (Gerente de la Unidad de Ingeniería Mecánica de DICTUC S.A.) de fecha 13 de julio de 2018, declaración de [REDACTED] (Gerente de División y Marketing y Gestión Comercial de CAP) de fecha 22 de abril de 2021 y declaración de [REDACTED] (Gerente de Negocios de AZA) de fecha 23 de abril de 2021.

³⁸ Según lo señala el D.S. N°47, 1992 que establece la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

facultades para acreditar a los laboratorios, fiscalizar y aplicar sanciones en caso de incumplimiento de las normas técnicas.

II.B) SOBRE EL INSTITUTO CHILENO DEL ACERO

21. CAP y Gerdau son parte del ICHA, corporación privada sin fines de lucro creada originalmente en 1961, y que reúne a diversos actores del mercado del acero³⁹. De acuerdo a sus estatutos, su finalidad sería *“la promoción del uso del acero en los productos, diseños y/o construcciones, en las empresas, en las industrias, proyectos inmobiliarios, de infraestructura de la minería y otros y la prestación de servicios de investigación, de capacitación y de asesorías para el desarrollo y aplicación tecnológica del acero”*⁴⁰.
22. Además de las empresas investigadas⁴¹, ICHA reúne a otras entidades relacionadas con la certificación y distribución de rebar⁴². Diversas actividades de ICHA se organizan a través de comités, siendo relevante para esta investigación el Comité de Siderurgia, que habría sido creado el año 2012 con el *“objetivo de conocer el estado general de las especificaciones y normativas de fabricación de acero, específicamente de las barras de refuerzo para hormigón armado”*⁴³. Desde al menos el año 2015 a la fecha, el comité ha estado compuesto exclusivamente por representantes de CAP, AZA y personeros de ICHA⁴⁴.
23. A través del Comité de Siderurgia, el ICHA ha realizado una serie de *“estudios de monitoreo de calidad de los aceros importados”*⁴⁵, cuyo objetivo consistiría en realizar *“[...] el monitoreo de calidad sobre productos importados con el propósito de alertar al mercado de la posible existencia de artículos que no cumplen con las normas”*⁴⁶. En los cuatro estudios realizados a la fecha se ha concluido que gran parte de los aceros importados no cumplirían con la NCh 204⁴⁷.

³⁹ Véase <http://icha.cl/historia/> [Última visita 30.05.2022].

⁴⁰ Respuesta Oficio Reservado N°0401 de fecha 09 de octubre de 2018.

⁴¹ Ambas empresas están asociadas al ICHA desde el año 2005.

⁴² Como la certificadora IDIEM y la comercializadora American Screw Chile SpA, según información de Respuesta Oficio Reservado N°0401 de fecha 09 de octubre de 2018 y <https://icha.cl/empresas-socias/> [Última visita 30.05.2022].

⁴³ Véase <http://icha.cl/comite-de-siderurgia/> [Última visita 30.05.2022].

⁴⁴ Respuesta a Oficio Reservado N°0401 de fecha 09 de octubre de 2018.

⁴⁵ Los informes fueron publicados en marzo de 2012, marzo de 2013, diciembre de 2014 y marzo de 2016.

⁴⁶ Véase <http://icha.cl/icha-realizo-informe-sobre-calidad-de-barras-de-acero-importadas/> [Última visita 30.05.2022].

⁴⁷ Véase “Informe Técnico N°1201: Monitoreo de la calidad de productos importados. Producto: Barras de refuerzo Laminadas en Caliente para Hormigón. Marzo de 2012”; “Informe Técnico N°1203: Monitoreo de la

III. ANÁLISIS DE LOS HECHOS INVESTIGADOS

III. A) RESPECTO DE LA SUPUESTA “ANOMALÍA DE PRECIOS” ENTRE LOS AÑOS 2012 Y 2013

24. Según la Denuncia y el Informe, entre los años 2012 y 2013 se habría producido una anomalía de precios en el mercado del rebar, consistente en una “*enorme diferencia promedio entre el precio doméstico y el de paridad de importación (más el margen del importador en un periodo de mayor competencia)*”, la que no podría explicarse por acciones unilaterales de los oferentes que participaban en aquel entonces en el mercado. Los autores del Informe calculan el margen importador usando la siguiente identidad contable:

$$P_t^{Constr} \equiv PPI_t + M_t^{Importador} + E_t \text{ [USD 2013/ton]}$$

Donde P_t^{Constr} es el precio doméstico que pagan las constructoras⁴⁸, PPI_t es el precio de paridad de importación⁴⁹, $M_t^{Importador}$ es una estimación del margen importador en fases de mayor competencia y E_t es la diferencia entre el precio doméstico y el “techo” dado por el PPI más el margen del importador. De la identidad anterior se contaría con información de PPI_t y el precio doméstico P_t^{Constr} .

25. Los autores del Informe calculan el margen importador para el período “de mayor competencia”, del año 2014 en adelante, cuando habrían entrado más firmas al mercado⁵⁰, haciendo dos supuestos importantes: por un lado, que el valor absoluto del margen importador-distribuidor en esa fase tendría un valor numérico

calidad de productos de acero importados. Producto: Barras de refuerzo Laminadas en Caliente para Hormigón Armado. Marzo de 2013”; “Informe Técnico N°1402: Monitoreo de la calidad de productos importados. Producto: Barras de refuerzo Laminadas en Caliente para Hormigón Armado. Diciembre de 2014”; y, “Informe Técnico N°1601: Monitoreo de la calidad de productos importados. Producto: Barras de refuerzo Laminadas en Caliente para Hormigón Armado. Marzo de 2016”. Todos disponibles en <http://icha.cl/category/monitoreo-2/> [Última visita 30.05.2022].

⁴⁸ La fuente de datos utilizada fueron los precios del rebar en punta, puesto en obra en la Región Metropolitana cobrados por Ebema a sus clientes desde el año 2009 en dólares de los Estados Unidos, usando el tipo de cambio observado del mes publicado por el Banco Central de Chile.

⁴⁹ El precio de paridad de importación fue calculado sumando el precio FOB rezagado, el costo de transporte marítimo y seguro a la zona central de Chile y los aranceles y sobretasas que corresponden a ese mes, utilizando como base principal el origen más habitual de las importaciones que sería Turquía.

⁵⁰ Este sería el denominado “quiebre estructural” que requeriría el método, según los autores del Informe. Dicho período se define como aquel en donde la entrada de nuevos oferentes de rebar aumentó de modo suficiente como para obligar a las fábricas locales a modificar sus patrones habituales de comportamiento, acercando su precio al precio de paridad de importación.

relativamente constante en toda la muestra⁵¹ y, por otro lado, que en el periodo de “*mayor competencia*” la diferencia de precio E_t fue, en promedio, cero⁵².

26. Así, siguiendo un modelo de *before and after modificado*⁵³, se concluye que la diferencia de precios E_t fue ampliamente positiva en 2012-2013, lo que revelaría un “exceso de precio” durante ese bienio en relación al “techo” dado por la suma del precio de paridad de importación y el margen importador.
27. En último término, el Informe identifica indicios de que los años 2012 y 2013 Petricio habría restringido su propio suministro de rebar bastante por debajo de las cantidades que le habrían sido convenientes desde un punto de vista unilateral, lo que reflejaría su posible participación en la supuesta concertación.
28. A juicio de esta División, el Informe presenta importantes limitaciones, habida cuenta que se habría basado principalmente en información aportada por [REDACTED], la cual no sería necesariamente representativa de toda la industria. Sin perjuicio de lo anterior, es posible desestimar la “anomalía” referida en el Informe como indicio de la existencia de un acuerdo o práctica concertada considerando especialmente que (i) el hallazgo de “exceso de precio” se funda en un supuesto - que el margen importador ($M_t^{Importador}$) se habría mantenido constante a través del tiempo- que resulta improbable si se considera que desde el año 2013 las importaciones en el mercado habrían aumentado con la entrada de diversos actores⁵⁴. A ello debe añadirse un crecimiento en el PIB de la construcción en el período, mientras que el precio internacional del rebar habría disminuido; y que (ii) de acuerdo al análisis realizado por esta División en base a los antecedentes recabados de los propios incumbentes en el marco de la Investigación, la diferencia, en dólares, del precio promedio anual de CAP y AZA a sus distribuidores con

⁵¹ Informe económico, pág. 44 y 45.

⁵² Para este período se tomó la mediana de la diferencia entre el precio a constructoras de Ebema y el precio de paridad de importación, lo cual entregó un margen importador de 86,8 [USD 2013/ton].

⁵³ Para detectar esta anomalía se utilizó un método que llaman *before and after modificado* que consiste en un *before and after* “ex ante” la comprobación de la colusión, que los mismos autores indican es una adaptación de los métodos “ex post” de cuantificación de daño que producen los carteles. Respecto al método utilizado, los autores indican que este se podría aplicar como alerta de detección de anomalías, pero contaría con dos limitaciones en este caso: (1) la medición se realiza “ex ante” la detección del cartel por parte de la autoridad competente y; (2) tendrían limitaciones en el acceso de datos de precio de todo el mercado.

⁵⁴ Los entrantes fueron las empresas Fullacero Ltda. (2013), Ebema (2014), American Screw Chile SPA (2015) y Comercial A y B Ltda. (2016) Ltda. La participación de cada una de estas empresas en su primer año en el mercado respecto al total de importaciones habría alcanzado el [REDACTED]%, [REDACTED]%, [REDACTED] y [REDACTED]%, respectivamente.

respecto al precio promedio del mercado de referencia para los años 2014-2016, sería muy similar a la diferencia observada para el periodo 2012-2013⁵⁵.

29. Finalmente, en relación a la participación de Petricio en la supuesta concertación basado en la hipótesis de que habría “restringido su suministro” en el período, cabe observar que la cantidad importada por dicha empresa habría aumentado sostenidamente entre los años 2011 y 2017, con la excepción de una leve caída el año 2015⁵⁶, es decir, habría mantenido niveles de abastecimiento del producto consistentes con el crecimiento normal del negocio contrariamente a lo aseverado en la Denuncia⁵⁷.

III. B) SOBRE LA EXISTENCIA DE ANUNCIOS DE ALZAS DE PRECIO DE REBAR EN FECHAS IGUALES O SIMILARES

30. En este acápite se analiza la presunta coordinación que se desprendería de las cartas que CAP y AZA enviaron a sus distribuidores con el objetivo de informar o anunciar reajustes de precios en el período objeto de la Investigación, algunas de las cuales serían coincidentes en sus fechas de envío, fecha de ejecución, porcentaje de reajuste o en los motivos que habrían dado lugar a los mismos⁵⁸.

31. En primer lugar, se constató que entre enero de 2012 y julio de 2018, CAP y AZA informaron para la zona centro del país [REDACTED] y [REDACTED] reajustes al alza, respectivamente⁵⁹. De estos anuncios, solamente [REDACTED] habrían correspondido a anuncios que presentan las características que el denunciante califica como indiciarias de coordinación, lo cual implicaría que el hallazgo de “anuncios simultáneos” sea relativamente acotado.

⁵⁵ Cálculo realizado en base a información proporcionada por las empresas investigadas y referencias del precio internacional del rebar.

⁵⁶ Informe económico, pág. 67. Acta de la sesión N° 404 de la CNDP de fecha 23 de febrero de 2018, hoja 11.

⁵⁷ [REDACTED]

⁵⁸ Durante la Investigación se acompañaron 8 cartas de reajustes enviadas por las siderúrgicas nacionales entre el periodo 2008 y 2014. Carta complementa antecedentes enviada por [REDACTED] de P&B Consultorías S.A. de fecha 02 de febrero de 2018. CAP y AZA también acompañaron cartas de reajuste de similares características a las remitidas por el denunciante a esta División.

⁵⁹ El análisis que hizo esta División se refiere a los reajustes al alza y no a la baja del precio debido a que las bajas no se comunicarían mediante carta. Véase declaración de [REDACTED] (Gerente Comercial B2B Construmart S.A.) de fecha 14 de octubre de 2020 e Informe económico, pág. 29.

32. En relación a estas cartas de reajuste, cabe tener presente lo manifestado por algunos de los principales distribuidores de CAP y AZA⁶⁰: **(i)** que habrían aproximadamente 2 o 3 reajustes al año con una frecuencia indeterminada, los que dependerían de las condiciones internacionales del mercado para el producto de interés; **(ii)** que las fechas de envío de las cartas entre las dos empresas se presentarían generalmente con una diferencia de pocos días, y los montos serían similares; y **(iii)** que los reajustes anunciados no siempre habrían sido implementados, lo que dependería del poder negociador de cada distribuidor y de las condiciones del mercado internacional⁶¹⁻⁶²⁻⁶³.
33. Como se mencionó anteriormente, el producto tendría la característica de ser un *commodity*, de manera que los movimientos del precio local se explicarían por las variaciones del precio internacional, corregidos por el tipo de cambio y los costos de transporte. En su proceso de determinación del precio, ambas siderúrgicas considerarían el precio internacional FOB del mercado de referencia, que en este caso es ██████████⁶⁴. Por esta razón, es esperable que los precios tiendan a ser similares y moverse en la misma dirección. Si bien el anuncio simultáneo de alzas de precios puede ser un elemento determinante para acreditar coordinación, no es posible, en este contexto, considerarlo un elemento suficiente para establecer su existencia. En el mismo sentido, el propio Informe acompañado a la Denuncia descarta que la simultaneidad de comunicaciones de anuncios de precio, o la coincidencia en la variación de los mismos, puedan considerarse como indicios de coordinación⁶⁵.

⁶⁰ Véase declaración de ██████████ (Gerente de Ventas a Empresas de Sodimac S.A.) de fecha 14 de octubre de 2020 y declaración de ██████████ (Gerente Comercial B2B Construmart S.A.) de fecha 14 de octubre de 2020.

⁶¹

⁶² Informe económico pág. 29 y 30.

⁶³

⁶⁴ Véase: Respuesta a Oficio Reservado N° 0402 de fecha 10 de octubre de 2018, Respuesta a Oficio Reservado N° 0403 de fecha 10 de octubre de 2018, declaración de ██████████ (ex Gerente Comercial de Gerdau) de fecha 20 de abril de 2021 y declaración de ██████████ (Gerente de Negocios de AZA) de fecha 23 de abril de 2021.

⁶⁵ Véase página 30 del Informe Económico: *“Respecto a la simultaneidad de las comunicaciones y la coincidencia en la variación de los precios entre las dos siderúrgicas domésticas, dado que este es un producto que su precio está altamente correlacionado con el precio internacional, como ya se ha dicho, y por las características del producto explicados en la sección 2.2.1, que el rebar corresponde a un commodity dentro de cada región, parece lógico que ante la comunicación de uno de los dos fabricantes, el otro inmediatamente tome la decisión de hacer lo mismo.*

Al observar en otros mercados, por ejemplo en el mercado norteamericano, nos encontramos con una situación igual o similar, donde también los fabricantes anuncian de forma casi conjunta las alzas de precios, las cuales son un indicador de tendencia algo más preciso que para el caso chileno. Este hecho ha sido analizado en

34. A mayor abundamiento, aun cuando los principales ejecutivos de las empresas denunciadas lo negaron al ser citados a declarar⁶⁶, no es posible descartar por completo que en el período haya existido cierto seguimiento de precios entre las siderúrgicas nacionales, lo que también podría explicar los anuncios de modificaciones de precios en fechas cercanas.

35. Por consiguiente, en consideración a todo lo expuesto anteriormente, se recomendará archivar la Investigación en lo tocante a este punto.

III. C) POSIBLE ACUERDO ORIENTADO A LA EXCLUSIÓN DE UN COMPETIDOR DEL MERCADO DEL REBAR

i. Sobre [REDACTED] y su intento de entrada al mercado del rebar

36. [REDACTED] es una empresa nacional que forma parte del grupo internacional [REDACTED] con sede en [REDACTED]. En nuestro país, [REDACTED] participa del rubro de la importación y comercialización de aceros planos⁶⁷. Hacia el año 2015, este actor habría decidido entrar al mercado de la comercialización del rebar. Para este efecto, se gestionó la importación de [REDACTED] toneladas de dicho producto desde China, solicitándose los servicios de toma de muestras, testeo y certificación del laboratorio DICTUC.

37. De acuerdo a la declaración de los representantes de [REDACTED] hacia el año 2016, luego de someter las muestras a los ensayos correspondientes, DICTUC dio su aprobación y certificó que estas cumplían los requerimientos de la NCh 204, habilitándolo para ser comercializado en Chile⁶⁸. Encontrándose en proceso de ser internadas las especies al país, personeros de CAP y Gerdau, reunidos en el ICHA, habrían realizado un aforo físico de las mismas, obteniéndose muestras del producto sin autorización ni aviso previo al importador.

EE.UU., desestimándose que el anuncio simultáneo sea un elemento negativo para el funcionamiento del mercado”.

⁶⁶ Véase declaración de [REDACTED] (ex Gerente Comercial de Gerdau) de fecha 20 de abril de 2021, declaración de [REDACTED] (Gerente de División y Marketing y Gestión Comercial de CAP) de fecha 22 de abril de 2021, declaración de [REDACTED] (Gerente de Negocios de AZA) de fecha 23 de abril de 2021 y declaración de [REDACTED] (Gerente Comercial de CAP) de fecha 05 de mayo de 2021.

⁶⁷ De acuerdo a la declaración de [REDACTED] (ex gerente general de [REDACTED] y [REDACTED] de fecha 9 de agosto de 2018.

⁶⁸ “Certificado de lotes [REDACTED] emitido por DICTUC con fecha [REDACTED].

38. Posteriormente, habría existido una serie de reparos de carácter técnico a la importación de [REDACTED] dando lugar a supuestas presiones al organismo certificador: "(...) *la presión fue feroz y al final el riesgo de seguir importando era enorme no, no podíamos, una presión mediática enorme (...) Empezó un ataque que iba más por el lado técnico digamos respecto de cosas que son muy técnicas, como si el fierro de construcción debe o no tener una letra A en estampado, etc., digamos*)"⁶⁹. Lo anterior habría derivado en que, hacia el año 2016, luego de dos partidas de rebar importado, DICTUC le comunicara a [REDACTED] que no prestaría sus servicios de certificación a nuevas importaciones de este producto⁷⁰. A falta de otras alternativas, y ante la consecuente imposibilidad de certificar el producto, [REDACTED] habría desistido de realizar ulteriores importaciones de barras de hormigón para su comercialización en el país.

39. En consecuencia, corresponde examinar si los hechos aquí expuestos podrían dar cuenta de un eventual acuerdo entre CAP y GERDAU para excluir competidores, en los términos del artículo 3° inciso segundo letra a) del DL 211.

ii. Sobre los antecedentes recabados en la investigación y la sanción impuesta al Director Ejecutivo de ICHA de acuerdo al artículo 39 ter del DL 211

40. Para esclarecer los hechos antes descritos, esta Fiscalía requirió antecedentes a diversas entidades: a [REDACTED] al laboratorio DICTUC, a DITEC, al director ejecutivo de ICHA y a las empresas investigadas. Asimismo, citó a prestar declaración a diversos ejecutivos y representantes de las entidades antes mencionadas que habrían tenido relación con los hechos antes referidos.

41. En este ámbito, es preciso dejar constancia que, con fecha 18 de marzo de 2019, la FNE presentó al TDLC una solicitud de audiencia conforme lo dispuesto en el artículo 39 ter del DL 211, la que tenía por objeto la aplicación de una multa a [REDACTED] [REDACTED] director ejecutivo de ICHA, por haber omitido dar respuesta oportunamente a una solicitud de información de la FNE, en infracción a lo dispuesto en el inciso final del artículo 39 letra h) del DL 211.

⁶⁹ Declaración de [REDACTED] y [REDACTED] de fecha 9 de agosto de 2018.

⁷⁰ Ibid.

42. Con fecha 9 de abril de 2019, se llevó a cabo la audiencia respectiva. Con fecha 24 de abril de 2019, el TDLC acogió la solicitud de la Fiscalía, determinándose la aplicación de una sanción al infractor de 0.25 Unidades Tributarias Anuales (“UTA”) por día de atraso en la entrega de la información requerida, ordenándose, por tanto, al Sr. [REDACTED] a pagar la suma de 7 UTA por concepto de multa a beneficio fiscal.

iii. Hechos comprobados en la Investigación

43. Durante la Investigación, se acreditó que, hacia mediados del año 2015, diversos personeros de CAP y GERDAU, reunidos en el “Comité de Siderurgia” de ICHA, habrían tomado noticia de la importación de las partidas de acero de [REDACTED] y decidieron hacerle seguimiento. En paralelo, el ICHA habría contratado la asesoría de un estudio jurídico para efectos de proceder al “control de las barras de acero en aduanas”⁷¹.

44. Los días 22 y 23 de septiembre de 2015⁷², un grupo de trabajadores de CAP y Gerdau, junto con al director ejecutivo de dicha entidad, [REDACTED], realizaron un aforo de las especies importadas por [REDACTED] en el marco de una visita en terreno⁷³⁻⁷⁴. Junto con el examen físico y la revisión documental del rebar importado por [REDACTED] se habrían tomado muestras del producto⁷⁵. Según consta en la Investigación, estas diligencias habrían sido financiadas por CAP y Gerdau con cargo a “cuotas extraordinarias correspondientes a la participación en el comité de Siderurgia”⁷⁶.

⁷¹ Cadena de correos electrónicos de fecha 14 de agosto de 2015, asunto “RV:Propuesta de Honorarios ICHA”, acompañado a respuesta a Oficio Reservado N° 0400 de fecha 9 de octubre de 2018.

⁷² Véase Respuesta Oficio Reservado N° 0665 de fecha 19 de noviembre de 2019.

⁷³ Conforme lo señala el compendio de normas aduaneras, el aforo que realiza Aduanas consiste en *practicar en una misma actuación el examen físico y la revisión documental, de tal manera que se compruebe la clasificación de las mercancías, su valuación, la determinación de su origen cuando proceda, y los demás datos necesarios para fines de tributación y fiscalización aduanera*. Compendio de normas aduaneras disponible en la página web de Aduanas. Fuente: https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20070215/pags/20070215151856.html#vtxt_cuerpo_T1 [Última visita 30.05.2022].

⁷⁴ Correo electrónico de [REDACTED] Jefe de Departamento de Operaciones de la Dirección Regional Aduana Valparaíso, a [REDACTED] (ICHA) el día 9 de septiembre de 2015. Acompañado en respuesta a Oficio Reservado N°400 de fecha 9 de octubre de 2019.

⁷⁵ En este sentido: declaración de [REDACTED] (Directo Ejecutivo del ICHA) de fecha 21 de abril de 2021, declaración de [REDACTED] (ex gerente general de [REDACTED] y [REDACTED] de fecha 9 de agosto de 2018 y declaración de [REDACTED] (técnico participante en el aforo del Producto) de fecha 30 de julio de 2019.

⁷⁶ Véase facturas aportadas por ICHA en correos electrónicos aportadas en respuesta a Oficio Reservado N°0401 de fecha 9 de octubre de 2018.

45. Posteriormente, con fecha 14 de enero de 2016, Gerdau presentó una denuncia ante DITEC en la que se refiere a un cúmulo de posibles irregularidades en la comercialización de barras de acero en que habría incurrido [REDACTED]. Entre ellas, se aduce que el producto habría ingresado bajo la partida arancelaria de “*alambazón acero aleado*”, en circunstancias que se habría tratado de barras de hormigón marcadas A630 (aceros al carbono), y que los productos no habrían estado propiamente identificados en castellano, en infracción al artículo 5.1 de la Norma Chilena 203.Of2006 (“NCh203”). Adicionalmente, se alude a presuntas irregularidades en la entrega de los correspondientes certificados de conformidad del producto emitidos por el área de ingeniería mecánica de DICTUC.
46. Consta, además, que ICHA emitió un informe técnico en el que se presentaban una serie de conclusiones desfavorables a la partida de barras de acero importadas por [REDACTED]⁷⁷. Entre ellas, el informe señaló “*que se trata de un acero de baja aleación con un contenido de cromo promedio de 0,406% en peso, el cual no es especificado como una opción en la norma Nch204of2006*”, y que “*la totalidad de las muestras disponen de la marcación sobrerrelieve “A”*. Por lo anterior, “[s]e observa una vulneración de todas las muestras en el requisito 4.1.1 – Clasificación de la norma Nch204of2006. Esto, porque la totalidad de las muestras poseen la marca “A” que significa “Acero al Carbono”, sin embargo, la composición química de todas las muestras corresponde a “Acero de Baja Aleación”, y este tipo de acero no está contemplado en la norma Nch204of2006”.
47. Frente a estos hechos, y pese a que en definitiva no fue sancionada por DITEC, DICTUC tomó la decisión de, en lo sucesivo, no certificar barras de acero que fueran declaradas como acero “aleado” y no “al carbono”. Esto consta en un correo electrónico de fecha 14 de junio de 2016, en el que DICTUC comunica a [REDACTED] que mientras no se modificara la NCh 204, “*no podemos certificar material que sea declarado como acero aleado (...) la única alternativa es que el acero efectivamente sea al carbono y no se le agregue cromo había sido en las oportunidades anteriores*”⁷⁸. En consonancia con lo anterior, profesionales de dicho laboratorio señalaron ante la FNE que habían decidido no arriesgar el prestigio de DICTUC o

⁷⁷Informe Técnico N°1601: Monitoreo de la calidad de productos importados. Producto: Barras de refuerzo Laminadas en Caliente para Hormigón Armado. Marzo de 2016”.

⁷⁸ Correo electrónico de fecha 14 de junio de 2019 de DICTUC a [REDACTED] Oficio Reservado N° 0532 de fecha 30 de agosto de 2019.

perder su autorización para operar por insistir en certificar un producto que pudiera ser cuestionable desde el punto de vista de la norma técnica respectiva⁷⁹.

iv. Sobre la presunta existencia de un acuerdo anticompetitivo para excluir a [REDACTED]

48. De acuerdo a los antecedentes expuestos, ha quedado establecido que, entre los años 2015 y 2016, las Investigadas desarrollaron una serie de gestiones conjuntas que habrían sido articuladas por intermedio de una entidad técnica que las agrupa, ICHA, y que estuvieron destinadas a fiscalizar y controlar el cumplimiento normativo de los productos que estaban siendo internados al país por un entrante. Adicionalmente, se constató que una de las Investigadas recurrió a la autoridad administrativa para impedir la importación y comercialización de los productos de [REDACTED]
49. Respecto la acción interpuesta ante DITEC es importante destacar, en primer lugar, que se trata de una acción unilateral de una de las empresas Investigadas, sin que exista en la Investigación evidencia alguna de participación de su competidora o de la institución que las reúne. En segundo lugar, debe considerarse que, por involucrar los derechos de acción y de petición, la jurisprudencia ha exigido que las acciones judiciales o administrativas tengan *“la inequívoca finalidad de restringir o entorpecer la entrada de competidores al mercado”* para ser contrarias al DL 211⁸⁰. Como se verá más adelante, han existido interpretaciones divergentes respecto de si los productos importados por [REDACTED] cumplían o no con la normativa técnica. Sin perjuicio de que esta es una cuestión altamente técnica para cuyo juicio las competencias de este Servicio son limitadas, lo cierto es que no es posible afirmar o acreditar que la denuncia ante DITEC haya tenido por finalidad inequívoca impedir el ingreso de un competidor.
50. En segundo lugar, y a diferencia de lo que ocurre con la denuncia ante DITEC, el aforo físico de las especies importadas por [REDACTED] es claramente una conducta

⁷⁹ Declaración de [REDACTED] (Gerente de la Unidad de Ingeniería Mecánica de DICTUC S.A.) de fecha 13 de julio de 2018.

⁸⁰ Sentencia N° 125 del TDLC, considerandos Vigésimo Primero y Vigésimo Segundo (énfasis agregado). En similares términos, la Excm. Corte Suprema en autos 20.987-2020, Considerando Octavo, ha señalado que el ejercicio abusivo de acciones judiciales, en sentido amplio, es verificable *“[c]uando se emplean mecanismos tanto judiciales como administrativos que no persiguen solucionar un conflicto, obtener el reconocimiento o hacer valer un derecho determinado para quien los ejerce, sino que revelan una intención puramente instrumental dirigida a impedir la entrada de un nuevo competidor (...)”* (énfasis agregado). Véase también, entre otras, las minutas de archivo de la FNE en denuncias seguidas bajo el Rol 2464-17 y 2497-18.

concertada de las Investigadas. Sin embargo, y cualquiera que sea la calificación jurídica que pueda darse a estos hechos conforme a normativas distintas al DL 211 -cuestión que escapa a las competencias de este Servicio-, lo cierto es que no se observa cómo esta acción concertada, por sí sola o en sí misma, pueda estimarse como un acto idóneo para excluir a actuales o potenciales competidores, según exige el artículo 3° letra a) del DL 211.

51. En tercer lugar, la decisión de DICTUC de no continuar certificando los productos importados por [REDACTED] tiene, ciertamente, la aptitud objetiva para impedir su ingreso al mercado. Sin embargo, la evidencia que obra en la investigación no da cuenta de que la decisión de DICTUC haya respondido a una acción de ninguna de las Investigadas, ni menos de una acción conjunta de ellas. DICTUC habría decidido unilateralmente no continuar certificando el producto que hasta ese momento había estado importando [REDACTED] sin que haya podido comprobarse la existencia de presiones indebidas, ni que estas hayan sido coordinadas por los incumbentes con el propósito de imponer esta decisión a DICTUC. Como se indicó en la sección previa, DICTUC estimó que seguir certificando productos cuya composición química corresponde a “acero *aleado*” podría poner en riesgo la pérdida de su autorización como laboratorio técnico en el registro de certificadores y/o afectar su prestigio comercial frente a sus clientes.
52. Por último, podría sostenerse que aun cuando ninguna de las conductas hasta aquí analizadas pudiera, por sí sola, constituir una infracción a la letra a) del artículo 3° del DL 211, el conjunto de ellas pudiera constituir una transgresión a dicho precepto. Sin embargo, a partir de la evidencia allegada a la Investigación, no es posible afirmar que estas acciones puedan atribuirse a la celebración o ejecución de un acuerdo para excluir a [REDACTED] en términos que puedan estimarse una contravención al DL 211.
53. Como se señaló precedentemente, esta División tuvo a la vista dos opiniones técnicas que presentan contradicciones. Por una parte, DICTUC -cuya idoneidad técnica no fue puesta en entredicho por ninguno de los actores del mercado- testeó el producto de acuerdo a sus estándares habituales, y tras los ensayos pertinentes, procedió a la certificación del producto. Si bien la Gerenta de la Unidad de Ingeniería Mecánica de DICTUC reconoció ante esta Fiscalía que el acero importado por [REDACTED] efectivamente contaba con un porcentaje bajo de cromo

(0,4%), señaló que esta situación no afectaría las características de funcionalidad o resistencia del producto⁸¹.

54. Por otra parte, el informe de monitoreo⁸² del ICHA del año 2016 afirma que los productos no cumplirían la norma técnica, pues la composición química de todas las muestras correspondería a “acero de baja aleación” y este tipo de acero no está contemplado en el artículo 4.1.1 de la NCh 204. El mismo documento agrega que *“los incumplimientos detectados implican una calidad irregular del material y pueden alterar el comportamiento estructural de las edificaciones y obras construidas con ellos (...)”*.
55. Las acciones desplegadas por el ICHA en la defensa de su interpretación de la norma -sea esta o no correcta-, no parecen, en opinión de esta División, desnaturalizar el carácter gremial de la asociación, ni puede encuadrarse como una actuación que transgrede lo dispuesto en el artículo 3° letra a) del DL 211.
56. Con todo, es preciso notar el excesivo celo desplegado por ICHA en actividades de control o fiscalización de especies internadas al país por un tercero que ya estaba gestionando su certificación por un laboratorio debidamente autorizado al efecto. No puede descartarse que este tipo de actuaciones puedan, eventualmente, resultar en que se dificulte injustificadamente la entrada a este mercado por parte de nuevos importadores. En este sentido, resulta palmario que la repetida interacción de los dos principales oferentes de barras de hormigón a nivel nacional en el contexto del denominado “Comité de Siderurgia” del ICHA⁸³ evidentemente entraña potenciales riesgos a la libre competencia, especialmente en la medida que dicho Instituto oriente su quehacer a ámbitos ajenos a la promoción de la industria, de investigación y asesoría técnica que le son propios de acuerdo a sus estatutos. Por lo anterior, esta División se mantendrá atenta a las actividades que despliegue esta entidad en el futuro y analizará con especial detención las eventuales nuevas denuncias que se presenten en la industria de los productos de acero.

⁸¹ Declaración de [REDACTED] (Gerente de la Unidad de Ingeniería Mecánica de DICTUC S.A.) de fecha 13 de julio de 2018.

⁸² Informe Técnico N°1601: Monitoreo de la calidad de productos importados. Producto: Barras de refuerzo Laminadas en Caliente para Hormigón Armado. Marzo de 2016”.

⁸³ De acuerdo a antecedentes de la Investigación, este comité habría dejado de funcionar, siendo reemplazado por otro comité con similares objetivos denominado “Comité de barras”. Véase declaración de [REDACTED] (Directo Ejecutivo del ICHA) de fecha 21 de abril de 2021.

57. Por tanto, dados los razonamientos expuestos previamente en este acápite, en el presente caso no existirían antecedentes suficientes para fundar un requerimiento, razón por la cual se recomendará el archivo de la Investigación.

IV. CONCLUSIÓN

58. A partir del análisis realizado por esta División, no es posible concluir la existencia de una contravención al artículo 3° incisos primero y segundo letra a) del DL 211. Analizados los demás elementos reunidos durante la Investigación, esta División considera que no existen antecedentes adicionales que ameriten seguir adelante con aquélla.

59. Conforme a lo anterior, se recomienda archivar la presente investigación, sin perjuicio de la facultad de la Fiscalía Nacional Económica de velar permanentemente por la libre competencia en el mercado y de la posibilidad de analizar la apertura de una nueva investigación en caso de contar con nuevos antecedentes que así lo ameriten.

Juan Cristóbal
Correa Serrano

Firmado digitalmente por
Juan Cristóbal Correa
Serrano
Fecha: 2022.05.31 13:17:18
-04'00'

JUAN CORREA SERRANO
JEFE DIVISIÓN ANTI-CARTELES