

ANT.: Investigación sobre plantas de revisión técnica. Rol FNE N° 1873-11

MAT.: Informe de archivo.

Santiago, 04 JUL 2012

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO
DE : JEFA DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES (S)

Por la presente vía, esta División informa a usted respecto a la investigación del Antecedente, sugiriendo su archivo, por las razones que a continuación se exponen:

I. ANTECEDENTES

1. En oficio fechado el 30 de marzo de 2011, el señor Contralor General de la República remitió a esta Fiscalía, para su conocimiento y fines del caso, copia del oficio N° 17.254 de la entidad que esa autoridad encabeza, mediante el cual representó tres resoluciones de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región Metropolitana ("**SEREMITT Metropolitana**"), que aprobaban tres contratos de concesión suscritos con tres empresas distintas, para que cada una de ellas instalara y operara una planta de revisión técnica ("**PRT**") para buses en la Región Metropolitana.

I.1. La Licitación de PRT

2. En virtud de lo establecido en el artículo 4° de la Ley 18.696, la revisión técnica de vehículos es un servicio concesionado por el Estado¹. La ley

¹ La revisión técnica es un procedimiento al que son sometidos los vehículos motorizados con el objeto de verificar en forma periódica el estado mecánico de los mismos y el nivel de contaminantes que emiten, de modo tal de asegurar condiciones óptimas de seguridad en su circulación y de protección del medio ambiente. El artículo 89 del DFL N° 1 de 2007, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, prohíbe a los municipios otorgar permisos de circulación a vehículos motorizados que no tengan su revisión técnica vigente o cuenten con certificado de homologación. De ahí que la revisión técnica de vehículos motorizados sea un requisito indispensable para la circulación de los mismos.

establece, asimismo, que dicha concesión debe ser otorgada mediante un proceso de licitación pública al postulante que oferte el menor precio. El mismo artículo autoriza al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (en adelante "MTT") a fijar la forma, requisitos, plazo, causales de caducidad y procedimiento para la asignación y otorgamiento de la concesión.

3. El MTT, en cumplimiento del mandato legal reseñado en el párrafo anterior, dictó el Decreto N° 156 de 1990 (en adelante, el "DS N° 156/1990"). A su vez, mediante la Resolución N° 2 de 2003 del mismo Ministerio, se aprobaron las Bases de Licitación para Otorgar Concesiones para Operar Establecimientos que Practiquen Revisiones Técnicas de Vehículos (en adelante, la "Res. 2/2003").
4. Las bases contenidas en la resolución citada, con sus modificaciones posteriores², han servido de marco normativo a una serie de procesos de licitación de PRT a lo largo del país. Lo habitual es que el llamado a cada nuevo proceso de licitación tome la forma de una resolución administrativa que modifica las bases contenidas en la Res. 2/2003.
5. A grandes rasgos, puede señalarse que las bases de la Res. 2/2003 son utilizadas, en cada proceso, para licitar una o más concesiones en una determinada región o provincia. Cada concesión, a su vez, puede suponer la instalación y explotación de una o más plantas, del tipo que los propios llamados a licitación explicitan³. La resolución que llama a licitación fija, asimismo, en qué lugares deberán emplazarse las plantas a cuya operación se llama.

² Las modificaciones que han sufrido las bases están contenidas en los siguientes actos administrativos: Resolución N° 89, de 15 de octubre de 2003; Resolución N° 192, de 12 de noviembre de 2008; Resolución N° 155, de 23 de octubre de 2009; Resolución N° 196, de 31 de diciembre de 2009; Resolución N° 205, de 16 de marzo de 2010; y, Resolución N° 282, de 11 de agosto de 2010, todas del MTT.

³ Existen, de acuerdo con las mismas Bases, varios tipos de PRT. Así, las plantas tipo A permiten revisar los vehículos especificados en la letra e) del punto 1 de la Res 2/2003, que deben cumplir requisitos más estrictos, por tratarse de vehículos pesados, o de uso intensivo, o destinados al transporte de pasajeros, o utilizar combustibles considerados peligrosos; las plantas tipo B, por su parte, permiten revisar vehículos particulares, cuyo proceso es más sencillo. En el caso de la Región Metropolitana, existe una sub clasificación de las plantas tipo A, donde las A1 se reservan para la revisión de buses y las A2 para la revisión de los demás vehículos sometidos a revisión en plantas tipo A. En fin, hay lugares en que se concesionan plantas AB, que prestan conjuntamente ambos tipos de servicio.

6. Cada proponente tiene derecho, según la Res. 2/2003, a postular a una o más de las concesiones que se otorgan por medio de un mismo proceso de licitación. Con todo, la misma resolución establece, en su punto 3.2.2.3., que los proponentes solo pueden adjudicarse una concesión por región. Ello implica que, a pesar de poder postular los oferentes a todas las concesiones a que se llama en una región, no podrán –en definitiva– adjudicarse más que una de ellas.
7. Precaviendo que un postulante pudiere –concluido el proceso licitatorio– tener mérito para adjudicarse más de una concesión en la misma región, la Res. 2/2003 establece, en su punto 3.3.1., que los proponentes deben fijar prioridades a las concesiones por las que ofertan, estableciendo un orden de prelación entre ellas⁴.
8. El proceso de licitación se inicia mediante un llamado de la autoridad, en el que se especifica –entre otras cosas– el número de concesiones a que se llama, la cantidad y tipo de plantas que supone cada concesión, así como la ubicación (normalmente comuna) en que debe emplazarse cada una de ellas.
9. El llamado es seguido por un periodo para que los interesados adquieran las bases de licitación. La compra de las mismas constituye un requisito esencial tanto para consultar o solicitar aclaraciones a la autoridad respecto de ellas como para poder postular.
10. Luego de un periodo para aclaraciones y respuestas, la resolución que llama a licitación fija una fecha límite para la entrega de las propuestas, que exige de los postulantes la presentación simultánea –en el lugar y con las formalidades que las propias bases de licitación establecen– de una oferta técnica y una oferta económica.
11. Al día hábil siguiente de aquel designado para la entrega de las propuestas, tiene lugar el acto de apertura de las ofertas técnicas, al que pueden asistir

⁴ En efecto, el inciso segundo del literal b) del punto 3.3.1. señala que *"En el evento que un mismo proponente presente ofertas por más de una concesión, con la limitación que se señala en el punto 3.2.2.3. de las presentes Bases, este deberá incluir, en cada una de las ofertas técnicas que presente, el documento de garantía de seriedad de la oferta respectiva, y señalar la prioridad de las concesiones a postular, en el caso de adjudicarse más de una"*. (El énfasis ha sido agregado).

y en el que pueden formular observaciones todos los postulantes. En él se revisa el cumplimiento de ciertos requisitos preliminares, de carácter formal. Las ofertas técnicas que hayan cumplido con dichos requisitos pasan a ser analizadas por una Comisión. Como resultado del proceso de evaluación que se encomienda a la citada Comisión, las empresas pueden obtener únicamente 0 o 100 puntos en cada ítem escrutado. Las ofertas que obtienen 100 puntos en todos los ítems tienen derecho a mantenerse en el proceso, entrando a competir sus ofertas económicas.

12. Más tarde, en el acto de apertura de las ofertas económicas, son devueltas en sobre cerrado las posturas económicas de las empresas cuya oferta técnica no hubiere sido calificada como idónea (o, lo que es lo mismo, que no hubiere obtenido 100 puntos en todos los ítems de su oferta técnica), y se procede a abrir los sobres que contienen las ofertas económicas de las demás.
13. Por último, las propuestas se agrupan por concesión a la que postulan, y ésta es adjudicada a la empresa que ofrece el menor índice tarifario ("IT")⁵. En caso que un mismo postulante haya ofrecido el menor IT para más de una concesión, se recurre a las prioridades que el mismo ha establecido en su oferta técnica. Se le adjudicará, en definitiva, la concesión a la que el postulante asignó mayor prioridad de entre aquellas en que figura como el oferente con menor IT. Otorgada una de las concesiones a tal postulante, las ofertas que haya hecho para las demás concesiones dejan de ser consideradas, otorgándosele la concesión al de menor IT ofrecido entre los postulantes que restan.

1.2. El Proceso de Licitación Objeto de la Investigación

14. Mediante Resolución N° 196 del MTT, de fecha 31 de diciembre de 2009, se llamó a licitación pública de tres concesiones para operar, cada una, una planta de revisión técnica para buses en la Región Metropolitana. La mentada Resolución establecía las fechas del proceso y se remitía en lo

⁵ Los índices tarifarios son calculados -en la forma establecida en el punto 3.3.4.2. de de la Res. 2/2003- a partir de las tarifas máximas que los proponentes ofrecen para los distintos tipos de PRT que incluye la concesión. Así, cada oferta señala las tarifas máximas que los proponentes (en caso de resultar adjudicatarios) podrán cobrar a los usuarios por los distintos tipos de servicios que supone la concesión.

demás a las bases de licitación contenidas en la Res. 2/2003 y sus modificaciones posteriores⁶.

15. El contenido de las tres concesiones llamadas a licitación era idéntico, consistiendo en la instalación y operación de una planta de revisión técnica A1 (buses), que podía instalarse en cualquiera de las comunas que integran la Provincia de Santiago, más las comunas de San Bernardo y Puente Alto.
16. Las concesiones permitían practicar la revisión técnica en forma exclusiva y excluyente, por un periodo de 8 años, a todos los buses privados inscritos en la Región Metropolitana, a todos los buses urbanos de transporte de pasajeros inscritos en la misma Región y a todos los buses de transporte rural cuyo recorrido ingrese en ella⁷. Los propietarios de buses tienen obligación de someter estos vehículos a revisión técnica y de emisión de contaminantes cada 6 meses.
17. Como se indicó con anterioridad, cada proponente tenía derecho, según las bases, a postular a una, a dos, o a las tres concesiones a que llamaba la citada Resolución N° 196 del MTT. Como el contenido de cada concesión era idéntico, la empresa que postulaba a más de una podía presentar idénticos antecedentes a cada una de ellas, variando sólo los datos que permitían identificar la concesión por la que se competía y tomando una boleta de garantía de seriedad de la oferta por un monto de 800 U.F. para cada una de ellas.
18. De las 13 personas que adquirieron las bases, únicamente 7 presentaron propuestas. De entre las empresas que adquirieron bases, pero que no presentaron ofertas, una es relacionada con otra que sí postuló, dos son

⁶ Cabe consignar que, en razón del terremoto de febrero de 2010, las fechas del proceso fueron luego alteradas por la Resolución N° 205 del mismo Ministerio, de fecha 18 de marzo de 2010.

⁷ El artículo 31 del mismo Decreto Supremo N° 212 del 1992 del MTT ("DS N° 212/1992") establece, como regla general, que los buses que presten el servicio de transporte público de pasajeros deben someterse a revisión en la planta de aquél lugar en que los servicios son prestados, que es además aquel que deben registrar en el Registro Nacional de Transportes de Pasajeros, que ordena establecer el artículo 2 del DS N° 121/1992. A la regla anterior se sujetan también los buses de transporte privado de pasajeros y los buses de transporte escolar. Sin embargo, los vehículos que prestan servicios interurbanos y los servicios rurales que como parte de sus recorridos hagan ingreso a la Región Metropolitana escapan a esta regla general; los primeros pueden efectuar la revisión técnica en cualquier planta revisora y los segundos necesariamente en una planta de la ciudad de Santiago.

actuales operadores de plantas A2 en Santiago, otras dos operan plantas AB en regiones y una última no opera plantas en el país.

19. Con fecha 26 de octubre de 2010 se llevó a cabo el acto de apertura de las ofertas técnicas. Según consta en las actas respectivas, se abrieron 17 ofertas de 7 empresas proponentes. A continuación se ofrece un cuadro con las ofertas técnicas presentadas:

Cuadro N° 1
Ofertas Técnicas de los Proponentes: Concesión, Prioridad y Emplazamiento

Proponente	Concesión a la que Postula	Prioridad	Emplazamiento Planta Propuesta
KONTROLL SpA (Kontroll)	Concesión 1	2	Av. Domingo Tocornal 391, Puente Alto
	Concesión 2	3	Av. Domingo Tocornal 391, Puente Alto
	Concesión 3	1	Av. Domingo Tocornal 391, Puente Alto
A. DENHAM Y CIA. LTDA. (Denham)	Concesión 1	1	Montevideo 2186, Renca
	Concesión 2	2	Montevideo 2186, Renca
	Concesión 3	3	Montevideo 2186, Renca
MIVAL METROPOLITANA LTDA. (Mival)	Concesión 1	3	Tucapel 2390, La Pintana
	Concesión 2	1	Tucapel 2390, La Pintana
	Concesión 3	2	Tucapel 2390, La Pintana
REVISORA TÉCNICA DE VEHÍCULOS LTDA. (RTV)	Concesión 1	3	Calle Nueva 1788, Parronal de Huechuraba, Huechuraba
	Concesión 2	1	Calle Nueva 1788, Parronal de Huechuraba, Huechuraba
	Concesión 3	2	Calle Nueva 1788, Parronal de Huechuraba, Huechuraba
REVISIONES TÉCNICAS VALLE DEL MAIPO S.A. (Valle del Maipo)	Concesión 1	3	Vicente Reyes 595, Lote 1A (2), Maipú
	Concesión 2	1	Vicente Reyes 595, Lote 1A (2), Maipú
	Concesión 3	2	Vicente Reyes 595, Lote 1A (2), Maipú
SYSTECH CHILE LTDA. (Systemch)	Concesión 1	S/P	Av. Recoleta 5475, Huechuraba
SERVICIOS TÉCNICOS MOTRICES S.A. (SERTECMO)	No indica	S/P	Lo Sierra 3036, San Bernardo

Fuente: Informe de Evaluación de las Ofertas Técnicas de la SEREMITT Metropolitana.

20. Cada una de las postulaciones cumplía, a juicio de la Comisión encargada del acto de apertura de las ofertas técnicas, con los requisitos preliminares de carácter formal exigidos por las Bases, de modo que todas ellas fueron sometidas al análisis de la Comisión evaluadora designada al efecto. Según consta en el Informe de Evaluación evacuado por la mentada Comisión, de las 17 propuestas, 16 fueron calificadas con 100 puntos y sólo una fue excluida del proceso, la de SERTECMO, por no haber indicado a cuál de las tres concesiones postulaba.

21. Con fecha 9 de noviembre de 2010 se llevó a cabo el acto de apertura de las ofertas económicas. Según consta en el acta tomada en el mismo, los IT con que postularon las 6 empresas aún en carrera, con sus 16 postulaciones, fueron los siguientes⁶:

Cuadro N° 2
Tarifas presentadas por los Participantes

Empresa	TA2 Concesión N°1	TA2 Concesión N°2	TA2 Concesión N°3
A. Denham y Cia. Ltda.	20.800	18.800	15.000
Systech Chile Ltda.	24.000		
Revisora Técnica de Vehículos Ltda.	24.500	29.950	26.950
Kontroll SpA	31.500	32.500	35.500
Revisiones Técnicas Valle del Maipo S.A.	35.000	40.000	38.000
Mival Metropolitana Ltda.	48.000	48.000	48.000

Fuente: Actas Acto de Apertura de las Ofertas Económicas. SEREMITT Metropolitana.

22. Para una mejor comprensión de la adjudicación de las concesiones, conviene exhibir en una tabla separada las prioridades que presentó cada postulante:

Cuadro N° 3
Distribución de Preferencias de los Participantes

	Concesión 1	Concesión 2	Concesión 3
1^{ra} Prioridad	A. Denham y Cia. Ltda. Systech Chile Ltda.	Valle del Maipo Mival / Revisiones Técnicas Valle del Maipo S.A.	Kontroll SpA
2^{da} Prioridad	Kontroll SpA	Denham y Cia.	Valle del Maipo Mival / Rev. Téc.
3^{ra} Prioridad	Mival / Revisiones Técnicas Valle del Maipo S.A.	Kontroll SpA	A. Denham y Cia. Ltda.

Fuente: Informe de Evaluación de las Ofertas Técnicas de la SEREMITT Metropolitana.

23. Como puede colegirse del Cuadro N° 2, Denham ofreció la tarifa más competitiva en las tres concesiones. Como adelantamos, la Res. 2/2003 establece, para estos casos, que debe adjudicarse al postulante la concesión por la que fijó mayor prioridad; así, Denham se adjudicó la concesión N° 1 con una tarifa máxima de \$20.800.

⁶ Para el caso, el IT corresponde a la tarifa máxima a cobrar a usuarios por la revisión técnica de buses, identificada en las bases como tarifa TA2.

24. Kontroll fue el postulante que ofreció el índice tarifario más competitivo en las concesiones 2 y 3, pues RTV llenó, en su oferta económica, el casillero reservado a una propuesta de tarifa para plantas de revisión técnica de un tipo distinto del que correspondía en esta licitación⁹, quedando por tanto fuera del proceso. En atención a las prioridades de Kontroll, se le adjudicó la concesión N° 3 con una tarifa máxima de \$35.500.
25. Finalmente, la concesión N° 2 fue adjudicada a Valle del Maipo con una tarifa máxima de \$40.000, por tratarse de la tarifa más baja de las 2 que aún quedaban en competencia.
26. Dos de las tres adjudicatarias son empresas relacionadas de dos de las tres actuales operadoras de PRT para buses en la Región Metropolitana. La otra actual operadora es SERTECMO, empresa excluida del proceso de licitación por no haber singularizado la concesión a la que postulaba.
27. Las concesiones fueron adjudicadas mediante las resoluciones N°s 3612, 3613 y 3614, todas de la SEREMITT Metropolitana, fechadas el 16 de noviembre de 2010. Por su parte, las resoluciones que aprobaron los contratos de concesión fueron expedidas el día 17 de diciembre de 2010, bajo los números 3617, 3618 y 3619, de la misma repartición.
28. Son precisamente estas últimas resoluciones las representadas por la Contraloría General de la República mediante el acto administrativo de esa entidad N° 017254, de 21 de marzo de 2011. Las razones esgrimidas por la Contraloría General de la República para no tomar razón de las referidas resoluciones pueden ser resumidas del modo que sigue:
 - a) Las tres licitaciones a las que llamó el MTT tienen entre sí idéntico contenido. Por lo mismo, no pueden diferenciarse objetivamente unas de otras.
 - b) El MTT dio aplicación, en la licitación referida, al punto 3.3.4.3. de la Res. 2/2003, procediendo a agrupar las propuestas por concesión a la que postulan, de modo de ordenarlas según índice tarifarios y

⁹ Ofreció TA1, requerida para revisión de taxis, minibuses, autoescuela y vehículos de transporte escolar.

proceder a la adjudicación de acuerdo con las reglas explicadas poco más arriba; sin embargo, en procesos en que se licitan concesiones con idéntico contenido, a juicio de la Contraloría, resulta improcedente dar aplicación a dicho punto de la Res. 2/2003.

- c) Que la aplicación del punto 3.3.4.2. al proceso de licitación tuvo como resultado que dos de las concesiones fueran adjudicadas a proponentes cuyas ofertas económicas tenían, en sus respectivos grupos, un índice tarifario superior en relación con la propuesta más baja; y que en los tres casos resultaren favorecidas las ofertas económicas más altas de cada postulante, desconociéndose un objetivo central de la licitación, cual es el de obtener el mejor servicio al menor precio posible¹⁰.

II. MERCADO RELEVANTE

29. En materia de licitaciones, el producto relevante se encuentra constituido por el objeto o derecho que se pretende adjudicar. Al respecto, el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ("TDLC"), ha señalado: *"Que, a mayor abundamiento, este Tribunal comparte el criterio de definición de mercado relevante que, en materia de licitaciones públicas como las de la especie, ha definido la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), (...), en el sentido que aquél viene definido por los objetos licitados en cada proceso de licitación, pues sólo con ocasión de cada proceso específico surge la posibilidad de alterar su resultado ejerciendo el poder de mercado que pueda obtenerse mediante un acuerdo colusorio celebrado al efecto"*¹¹.
30. En el presente caso, para que una empresa pueda instalar y operar una PRT para buses en la Región Metropolitana, debe participar y adjudicarse la licitación que otorga la concesión para operar este tipo de establecimientos.

¹⁰ El proceso de licitación objeto de la investigación fue luego declarado desierto por el MTT mediante resolución exenta de 7 de septiembre de 2011. El proceso ha suscitado una intensa litigación.

¹¹ Sentencia N°112, de 22 de junio de 2011, en causa caratulada "Requerimiento de la FNE contra Radio Valparaíso Ltda. y otros", considerando Cuadragésimo sexto.

Por lo tanto, el mercado relevante está constituido por el objeto de la Licitación pública llamada mediante resolución 196 de 2009 del MTT.

III. ANÁLISIS DE LOS ANTECEDENTES REUNIDOS EN LA INVESTIGACIÓN

31. Mediante resolución de 5 de julio 2011, esta Fiscalía ordenó instruir investigación "con el objeto de formar convicción respecto de la concurrencia o no de una eventual infracción a las normas del Decreto Ley N° 211", en el contexto del proceso de licitación que derivó en los contratos precitados.
32. La información reunida hasta entonces por la Fiscalía proveía evidencia contradictoria. Mientras algunos antecedentes indicaban y sugerían la eventual presencia de un acuerdo colusorio entre los oferentes, otros eran poco concillables con esa hipótesis.
33. Entre los primeros, tres resultaban especialmente preocupantes: (i) las ofertas técnicas y económica de dos de las adjudicatarias presentaban una alta coincidencia textual; (ii) la ubicación proyectada para las tres plantas adjudicadas se condecía con la que cabría esperar de haber mediado un reparto geográfico del mercado; y (iii) la ordenación de las prioridades por parte de los postulantes era consistente con una hipótesis de acuerdo¹².
34. Entre los segundos, y como se observa en el Cuadro N°2, se encuentra que las propuestas de Denham son expresivamente más bajas que las de los demás participantes. Las tarifas ofertadas por Denham son, además, inferiores a aquellas cobradas a público por las tres plantas en actual operación. Este antecedente preliminar restaba bastante racionalidad a una hipótesis colusoria, pues Denham no maximizaría con ello sus beneficios.
35. La investigación tuvo por objeto analizar si los antecedentes que sugerían una colusión en la licitación podían ser explicados por alguna razón distinta

¹² Con esos antecedentes, una vez iniciada la investigación la FNE solicitó las facultades del artículo 39 n) del Decreto Ley N° 211, las que le fueron negadas. Las conclusiones que a continuación se detallan se basan en evidencia que la FNE recopiló con posterioridad a dicha solicitud.

al acuerdo entre los oferentes. Se dedican los próximos tres acápites a analizar los resultados arrojados por la investigación respecto de cada uno de los antecedentes mencionados (III.1, III.2 y III.3).

36. Asimismo, la investigación buscó establecer si es que existían elementos que pudieran explicar, en un contexto colusorio, la expresiva diferencia en los precios ofertados por las tres empresas adjudicatarias. A ello dedicamos el acápite final de esta sección (III.4).

III.1 Las Ofertas

37. Observadas las ofertas técnicas y económicas de los diversos postulantes, esta División constató que aquellas sometidas al proceso de licitación por Valle del Maipo y Kontroll –ambas adjudicatarias, según se detalló– presentaban amplios pasajes de idéntico tenor, además de exhibir el mismo formato y tipografía.
38. Sin embargo, durante el curso de la Investigación, esta División concluyó que la similitud entre ambas ofertas resultaba explicada por circunstancias distintas de un acuerdo colusorio.
39. En efecto, las ofertas técnica y económica de Valle del Maipo fueron preparadas tomando como base aquellas que sometió su controladora a un proceso de licitación del año 2003. Para la preparación del modelo original, San Dámaso (su controladora) contó con la asesoría del Sr. Carlos Román, ingeniero en transportes de vasta trayectoria en el ámbito de las PRT.
40. Por su parte, el Sr. Román asesoró en la licitación objeto de la presente investigación a la empresa Kontroll, y figuraba entre las funciones que le fueron encomendadas en tal calidad la redacción de las ofertas. Según pudo constatar esta División, el Sr. Román usó, como base del texto entregado a Kontroll por su asesoría, el producto que ofreció a los socios de Valle del Maipo con ocasión de la licitación de 2003¹³.

¹³ Para concluir lo anterior, esta División tuvo a la vista la declaración de los representantes de ambas empresas, que mencionaron las asesorías del señor Román y su uso como base para este proceso antes de que se les revelara nuestro conocimiento de la coincidencia textual de las ofertas: las ofertas técnica y económica sometida por los socios de Valle del Maipo a la licitación de 2003, tanto en soporte material como electrónico; las boletas de honorarios emitidas por la misma en

41. De esta forma, son las asesorías prestadas por el Sr. Román a los socios de Valle del Maipo en 2003 y a Kontroll en 2010 las que explican la amplia coincidencia textual de las ofertas. La asesoría común y no simultánea de ambas empresas constituye una circunstancia calificada para desechar la identidad de las ofertas como prueba de un eventual acuerdo entre competidores.

III.2 Ubicación Geográfica de las Plantas

42. En seguida, el emplazamiento de las plantas de revisión técnica ofrecido por las tres empresas adjudicatarias –estimó esta División– se condice con el que cabría esperar de haber mediado un acuerdo entre las mismas, toda vez que la distancia entre ellas resultaba consistente con un eventual reparto geográfico del mercado, según se observa en el siguiente mapa:

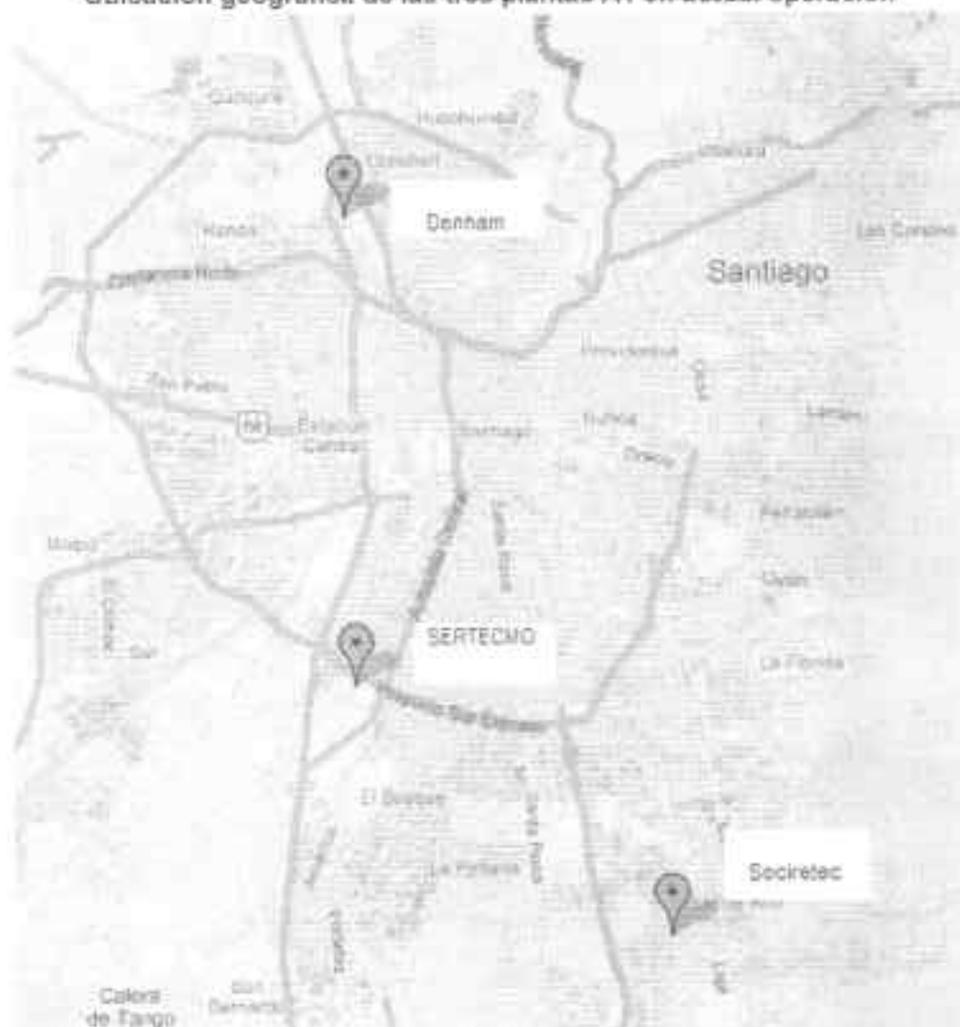


Fuente: Elaboración propia utilizando GoogleMaps.

aquella ocasión a nombre del Sr. Román; y las boletas de honorarios emitidas por Kontroll a nombre del mismo Román con ocasión de la licitación de 2010.

43. Sin embargo, la evidencia reunida en el curso de la investigación muestra que el factor cercanía o ubicación no es el único que determina las preferencias de los usuarios de PRT A1. En efecto, los dueños de buses se desplazan en busca de plantas con mejores precios y, muy especialmente, en busca de un mejor servicio, sin necesariamente recurrir a la PRT más cercana a su parqueadero¹⁴.
44. Muestra de lo anterior son los niveles de demanda que enfrenta cada una de las plantas de buses en actual operación. Como se ve en el siguiente mapa, la de Denham es la única planta alojada en el sector norte de Santiago.

Mapa N° 2
Ubicación geográfica de las tres plantas A1 en actual operación



Fuente: Elaboración propia utilizando GoogleMaps.

¹⁴ Lo anterior, pues el hecho de contar con un tiempo previsible y expedito de revisión, así como la circunstancia de no tener que esperar por la atención, le permite a los dueños de buses interrumpir lo menos posible la destinación de activos a la explotación de su giro. Así lo reconocieron, por lo demás, varios actores de la industria en declaraciones prestadas ante esta Fiscalía.

45. Sin embargo, como se muestra en el cuadro siguiente, la empresa que enfrenta mayor demanda, por lejos, es SERTECMO, ubicada en el sector sur y relativamente cercana a Sociretec¹⁵.

Cuadro N° 4
Número de revisiones por planta, año 2010

Empresa	N° de atenciones	% del total
Denham	12.808	28%
Sociretec	12.207	27%
Ser tecmo	20.485	45%
Total	45.500	100%

Fuente: MTT, respuesta a Res. FNE N° 0554.

46. Adicionalmente, según se pudo constatar durante la investigación, tanto Denham como Kontroll –empresa relacionada a Sociretec, actual operador de PRT en la Región Metropolitana– ofrecieron sus PRT en las mismas comunas en que actualmente operaban (tal como se observa en los mapas 1 y 2 precedentes), antecedente que podría explicar la distribución de las plantas, y restar fuerza a la hipótesis de un posible acuerdo.

III.3 Las Preferencias

47. El análisis de las preferencias fijadas por los postulantes podría sugerir un hipotético reparto de las concesiones entre las empresas adjudicadas (Denham, Valle del Maipo y Kontroll) y la presentación de *propuestas complementarias*¹⁶ de parte de las demás empresas (Mival y RTV).
48. En este sentido, al observar la distribución de las preferencias (Cuadro N° 3) se constata que las empresas adjudicadas no coinciden en la forma de fijarlas para ninguna concesión. Por otra parte, las preferencias de Mival, RTV y Valle del Maipo se dan siempre en el mismo orden, es decir, las tres exhiben las mismas preferencias para las tres concesiones. De esta

¹⁵ Cabe agregar que la evidencia reunida durante la investigación muestra que los precios a público de las tres actuales operadoras exhibían niveles relativamente cercanos, estando Denham levemente por debajo de las demás.

¹⁶ También conocidas como posturas “de protección” o posturas “en la sombra”, implica la presentación de propuestas sin posibilidad de resultar vencedoras, sea por los precios o por otras condiciones no asociadas al precio. La presentación de estas propuestas tiene el único propósito de dotar al proceso de una apariencia de normalidad, por contar con un número razonable de propuestas.

distribución de las preferencias, aparentemente coordinada, podría inferirse un patrón colusivo¹⁷.

49. Esta circunstancia podría tener su fuente en un acuerdo entre competidores, pero nada obsta a que sea el simple azar lo que la explique. Durante la investigación, esta División no dio con antecedentes concluyentes ni en uno ni en otro sentido.

III.4 Análisis De Los Precios

50. La colusión entre oferentes en licitaciones públicas suele tener por objetivo la fijación del precio y/o el reparto del mercado. En los acuerdos de fijación de precios lo que se busca es alcanzar un precio superior al que se derivaría de una licitación competitiva.
51. Como señalamos, el IT ofertado por Denham, esto es, el precio máximo que podría cobrar a los usuarios de resultarle adjudicada la concesión, es cerca de la mitad de aquel ofertado por Valle del Maipo y más de un tercio más bajo que el de Kontroll, las otras dos adjudicatarias. Los índices ofertados por Denham son, además, inferiores a las tarifas cobradas a público por las tres plantas en actual operación. Esto, por sí solo, resta racionalidad a una hipótesis colusoria, pues Denham no maximizaría con ello sus beneficios ni lo harían los demás adjudicatarios que se verían disciplinados por el menor índice tarifario que otro de los adjudicatarios tendrá como precio máximo por sus servicios. Por los demás, no se observó por esta División mecanismo alguno a través del cual se compensara a Denham.
52. En efecto, del análisis llevado a cabo por esta División de las licitaciones de PRT realizadas a lo largo del país desde el año 2003, no pudo observarse un patrón claro que entregara indicios de un acuerdo o reparto geográfico o temporal de concesiones de PRT a nivel nacional.

¹⁷ La empresa Mival presentó tarifas muy elevadas para todas las concesiones, lo que la dejaba fuera como candidata a adjudicación. Por su parte, la empresa RTV se equivocó en el llenado del formulario económico, lo que hizo imposible considerar su propuesta económica. De esta forma, las preferencias de ambas se volvían perfectamente irrelevantes.

IV. CONCLUSIONES

53. La evidencia reunida por esta División a lo largo de la investigación permite descartar dos de los tres elementos que hacían sospechar de un posible acuerdo colusorio en la licitación objeto de análisis. Asimismo, evaluados los antecedentes que habrían podido dar una explicación a las diferencias en los índices tarifarios ofertados, no se observa un mecanismo que sea consistente con una hipótesis colusiva.
54. En efecto, respecto a las razones principales que motivaron a esta Fiscalía a dar inicio a una investigación se pudo concluir lo siguiente:
- a) La coincidencia entre las ofertas técnicas de Valle del Maipo y Kontroll, se explica por circunstancias distintas a las de un acuerdo colusorio;
 - b) La ubicación proyectada para las plantas de las tres adjudicatarias difícilmente podría responder a un reparto geográfico del mercado objeto de la licitación, atendido que los dueños de los buses están dispuestos a desplazarse en busca de plantas con mejores precios y/o mejores servicios;
 - c) La distribución de las preferencias no sólo puede ser explicada por un acuerdo entre las partes; y,
 - d) Las diferencias observadas en los precios no resultan consistentes con las que maximizarían las utilidades de los participantes de un eventual cartel, ni se observan mecanismos que hubieren podido compensarlas.
55. Por las razones anteriores, esta División sugiere al sr. Fiscal, salvo su mejor parecer, proceder a archivar la Investigación.

Saluda atentamente a usted,


MARÍA JOSÉ HENRÍQUEZ GUTIÉRREZ
JEFA DIVISIÓN INVESTIGACIONES (S)


JCS