



005

ANT.: Denuncia por irregularidades en el proceso de Licitación Pública de Servicios de Taxis Colectivos en vías de la Provincia de Santiago y las comunas de Puente Alto y de San Bernardo, proceso 2010. R. Rol N° 1775-10 FNE y N° 1789-10 FNE (acumulada).

MAT.: Minuta de archivo.

Santiago, 28 de Enero de 2011.

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO
DE : JEFE DIVISIÓN INVESTIGACIONES

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 7 de octubre de 2010, [REDACTED] denuncia la ejecución y celebración de hechos, actos y convenciones que impiden, restringen y entorpecen la libre competencia, en el marco del proceso de Licitación de Servicios de Taxis Colectivos en las vías de la Ciudad de Santiago, y de las comunas de San Bernardo y Puente Alto, denominado licitación 2010. Expresa que mediante Resolución N° 67 del 4 de mayo de 2009, el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones aprobó las Bases de la licitación mencionada, siendo modificadas, posteriormente, por la Resolución N° 154 de 19 de febrero de 2010.
2. Señala el denunciante que el proceso de licitación ha estado rodeado de requisitos, condiciones y procedimientos que tienden a privilegiar y asegurar a los actuales dueños de los recorridos, en perjuicios de las nuevas empresas que puedan constituirse. En este sentido, expresa que las reglas de la licitación tienen un diseño que obstaculiza la competencia y ayuda a promover conspiraciones y acuerdos entre las actuales empresas. Señala que las bases, sus requisitos y aspectos de evaluación y la estructurara de asignación y puntajes tienden a conferir ventajas a los

actuales titulares de las concesiones e impiden o dificultan el ingreso a nuevos oferentes.

3. Específicamente, el denunciante hace alusión al numeral N° 3.8 de las bases, que exige un paradero para efectos de postular a la licitación de taxis colectivos, y que la existencia y establecimiento del mismo deberá ser comprobado a través de un formulario N° 6 emitido por la Municipalidad respectiva.
4. Paralelamente expresa el denunciante -de un modo genérico- que los Municipios habrían convenido con los gremios, para asegurar la permanencia de las empresas actuales de taxis colectivos, no otorgar los referidos formularios a las nuevas empresas y que, por el contrario, se habrían comprometido a impedir la competencia entre los actuales titulares de recorridos, obligándolos a postular sólo a sus actuales servicios. Expresa que alguno de esos acuerdos se han escriturado como en el caso de la comuna de San Bernardo y otros han sido verbales, bajo conceptos de “mesa de trabajo” y similares. Como consecuencia de lo anterior, expresa, las Municipalidades se han negado a otorgar el formulario N°6, impidiéndole de esta forma postular al proceso de licitación, cuyas ofertas se recibirían hasta el 18 de octubre del 2010.
5. Con fecha 10 de noviembre del año 2010, doña [REDACTED] denuncia por similares irregularidades en el proceso de licitación pública ya mencionado. Expresa que es accionista de la empresa Transporte de Pasajeros [REDACTED] y que en reiteradas ocasiones se reunió con doña Norma Cáceres, Ingeniero del Tránsito de la comuna del Bosque, la cual le habría negado, en todas las oportunidades, el otorgamiento del formulario N° 6 para poder así postular al proceso licitatorio. De la denuncia se infiere que la denunciante participa con anterioridad en el mercado.
6. El punto 3.8, denominado “PARADEROS”, de las Bases de la Licitación, expresa que en su letra a) que *“el servicio deberá contar con un paradero*

- situado dentro de la comuna que comprende su punto de origen y/o destino. Excepcionalmente, el paradero podrá situarse en alguna otra comuna colindante con la anterior, pero siempre que dicho punto de origen y/o destino este emplazado en un sector contiguo al límite comunal”, la letra b) que “los servicios que comprendan más de un área de servicio y que tengan como origen o destino la comuna de Santiago (área de servicio N° 10), deberán contar con paradero en dicha comuna”, mientras en su letra d) se expresa que “para acreditar lo señalado en las letras a) y b) anteriores, cuando corresponda, el proponente deberá presentar a su oferta, el Formulario N° 6 del Anexo N° 3 de estas bases. Lo anterior no será aplicable a los proponentes que presenten ofertas para adjudicarse los catalogados como “Nuevos” en el Anexo N° 2 de estas bases, debiendo presentarse el Formulario N° 6 antes señalado, al momento de firmar el respectivo contrato de concesión”.*
7. Por otra parte, expresa la letra i) del punto 4.5.3 de las Bases, como documento que se debe acompañar a la propuesta, *“formulario con las características físicas y operacionales de los paraderos (Formulario N° 6 del Anexo N° 3), extendido y firmado por la Municipalidad correspondiente. Para el caso de terrenos privados, además del formulario antes mencionado, se deberá adjuntar los documentos que acrediten mera tenencia, posesión o dominio respecto del o de los paraderos que utilice la flota postulad. Lo anterior no será exigible para los servicios catalogados como “Nuevos” en el Anexo N° 2 de estas bases”*
 8. Con fecha 24 de diciembre la Comisión Revisadora y Evaluadora de las propuestas técnicas, procede a calificar y adjudicar las propuestas presentadas al proceso de licitación en comento.
 9. Mediante Resolución Exenta N° [REDACTED] del [REDACTED] del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, se realiza la adjudicación de propuestas en proceso de Licitación de Servicios de Taxis Colectivos en la Vías de la Provincia de Santiago y Comunas de Puente Alto y San Bernardo, Proceso 2010.

II. MERCADO RELEVANTE

10. El artículo 3° de la ley N° 18.696 señala que el transporte de pasajeros, remunerado, público o privado, individual o colectivo, por calles o caminos, se efectuará libremente, sin perjuicio que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones fijen las condiciones dentro de las que funcionarán dichos servicios. Señala, de igual modo, que el Ministerio podrá, en casos de congestión de las vías, de deterioro del medio ambiente y/o de las condiciones de seguridad de las personas o vehículos producto de la circulación vehicular, disponer el uso de las vías para determinados tipos de vehículos y/o servicios, mediante procedimientos de licitación pública, para el funcionamiento del mercado de transporte de pasajeros.
11. En la ciudad de Santiago, la autoridad correspondiente ha decidido licitar el transporte público tanto de buses, taxis y taxis colectivos, en virtud de la norma antes citada.
12. Así las cosas, debemos en primer término determinar qué medios de transporte urbano de los arriba mencionados quedan excluidos de la definición del mercado relevante, para efectos de analizar los comportamientos imputados por los denunciantes.
13. Los taxis quedan descartados de nuestra definición ya que, por sus características, como su rapidez y comodidad, y tarifas, no pueden ser considerados sustitutos cercanos a los taxis colectivos y buses, al menos en la ciudad de Santiago. Así, un mismo recorrido que en bus urbano cuesta alrededor de \$520, en taxi colectivo \$1.900, en taxi puede rodear los \$9.000¹.
14. Respecto a los buses, podemos señalar que en el considerando vigésimo segundo de la sentencia N°94², el TDLC expresó que el mercado relevante, para efectos de dicho proceso, era *"el de los servicios urbanos de*

¹ Recorrido Plaza Maipú, comuna de Maipú, hasta La Moneda, Santiago Centro.

² Requerimiento de la FNE contra Transportes Central Ltda. y otros.

transporte público colectivo de pasajeros, realizados por los microbuses y taxis colectivos en la ciudad de Osorno”.

15. Como se observa, el TDLC engloba, dentro de un mismo mercado relevante, a los buses y taxis colectivos. Lo cierto es que dicha definición no resulta aplicable a la ciudad de Santiago, en la que por su tamaño, dimensiones, distancias, cantidad de habitantes, congestión vehicular, rutas y especialmente tarifas de los servicios, no existe sustituibilidad entre los buses urbanos y taxis colectivos, como sí ocurre en la ciudad de Osorno. Así, por ejemplo, el valor de la tarifa de los buses urbanos es constante, sin importar la distancia, mientras que la tarifa de los taxis colectivos pueden bordear entre los \$500 a los \$3.000 dependiente del tramo recorrido. La rapidez y comodidad en el traslado es otra característica que los diferencia en forma sustancial.
16. Es por lo anterior que el mercado relevante se encuentra comprendido por la licitación de servicios de transporte público remunerado de pasajeros mediante taxis colectivos en las vías que forman el trazado efectuado por la autoridad, en la ciudad de Santiago.
17. De acuerdo con la información relativa a líneas, vías, recorridos y empresas que participan en la industria que consta la Resolución Exenta N° [REDACTED], de [REDACTED] que adjudica los diversos recorridos,³ resulta posible concluir que el mercado relevante se encuentra atomizado.

III. PACTO ENTRE LAS MUNICIPALIDADES Y LOS GREMIOS SOBRE REPARTO DEL MERCADO Y BLOQUEO A LA ENTRADA DE NUEVOS COMPETIDORES.

18. Don [REDACTED] denuncia una serie de acuerdos, escriturados y verbales, entre las diversas municipalidades de la región metropolitana y diversos gremios, con el fin de, por una parte, realizar un

³ En el caso de la ruta Santiago-San Bernardo, por ejemplo, existen al menos 18 líneas que efectúan este recorrido.

reparto en el mercado respecto de los recorridos ya existente y por otra, impedir la entrada a nuevos competidores al mercado de taxis colectivos mediante la negación de entrega del formulario N°6, necesario para participar en el proceso licitatorio.

19. Consta que con fecha 3 de diciembre de 2009, entre la Alcaldesa de la Municipalidad de San Bernardo doña Nora Cuevas Contreras y 27 dirigentes de organizaciones de taxis colectivos, suscribieron un “Protocolo de Acuerdo”, en virtud del cual las partes acordaron integrarse a una mesa de trabajo para informar, analizar y resolver temas de interés general para los taxis colectivos. Luego de entregar las directrices en torno a la mesa de trabajo, señala el protocolo en su punto cuarto que *“La Dirección del Tránsito, repartición que en derecho le corresponde resolver todas aquellas solicitudes de alargues de recorrido, modificaciones de trazado, uso de vías alternativas, autorización de paraderos, autorización al formulario 6 de las bases de Licitación se considere la antigüedad de la flota trabajando, teniendo prioridad ante las nuevas empresas y demás materias afines, se compromete a entregar en forma anticipada la información a los dirigentes de aquellas Líneas o Servicios que cubran el mismo trazado ó sector, del tal suerte de velar porque, previo a su resolución, no se perjudique o dañe a un determinado Servicio [sic]”*.
20. En declaración de fecha 13 de octubre de 2010 ante esta Fiscalía, el Director del Tránsito de la Municipalidad de San Bernardo don Juan Eduardo Arriaza Rojas expresa que *“[e]l protocolo que firmaron tiene por objeto conseguir una buena convivencia con los gremios. La idea es que postulen las líneas ya existentes. Las líneas que lo firmaron solicitaron la no integración de nuevas líneas. La idea es que no se integre nadie nuevo, aunque estamos claros que es una licitación abierta”*, agregando que *“[n]o obstante, yo mi trabajo lo hago si o si, va mas allá del protocolo de acuerdo que se firmó. Para mí es un tema de segundo orden. Sean nuevos o antiguos yo voy a solicitar los mismos requisitos. Para mí, las normas legales van más allá del protocolo de acuerdo. No hemos recibido ninguna solicitud de formulario 6 distinta a los que ya operan”*.

21. De la nómina de 19 solicitudes presentadas ante la Municipalidad de San Bernardo con el fin de obtener el formulario N° 6, aparece de los antecedentes aportado por el Director del Tránsito de la señalada comuna que se habrían aceptado la totalidad de éstas, incluso la solicitud de la Empresa de Transportes [REDACTED], de la cual es representante legal el denunciante.
22. En declaración de fecha 3 de noviembre de 2010 ante esta Fiscalía, don [REDACTED], denunciante, expresa que “[c]uando yo presenté la denuncia, no había presentado la solicitud de Formulario 6, ya que yo tenía conocimiento del Protocolo de Acuerdo y sabía que me lo iban a negar” agregando que “[y]o creo que producto de la denuncia que presentamos ante la FNE se agilizaron los trámites. Finalmente logramos postular. Nosotros arrendamos ese terreno (...) Finalmente postulamos solos a ese recorrido”.
23. Conforme a lo expuesto, se puede concluir que si bien se celebró el denominado “Protocolo de acuerdo” entre ésta y 27 dirigentes, y que en éste el ente público se comprometía a privilegiar a los antiguos operadores frente a los nuevos entrantes, el mismo no operó en la práctica. En efecto: (i) los Formularios N° 6, indispensables para postular a la licitación convocada, fueron entregados oportunamente por la Municipalidad de San Bernardo a todos los interesados que lo solicitaron, incluido el denunciante, y finalmente, (ii) la entidad de la cual es representante legal el denunciante, Empresa de Transportes [REDACTED], se adjudicó, como consta Resolución Exenta N° [REDACTED] del [REDACTED], el recorrido [REDACTED], con un puntaje total máximo de 100 puntos, ostentando la calidad de nuevo entrante en la industria.
24. Por otra parte, la denuncia de doña [REDACTED] contra la Municipalidad de El Bosque debe ser también desestimada. Al efecto, si bien es probable que la denunciada efectivamente haya sufrido dificultades en la obtención del formulario N° 6, aquello puede deberse a una multiplicidad de causas que escapan al conocimiento y competencia de esta Fiscalía Nacional.

25. A mayor abundamiento, la respuesta entregada por la Directora del Tránsito de la Municipalidad del Bosque al requerimiento de información de esta Fiscalía, de fecha 6 de enero de 2011, da cuenta que a la Empresa de Transportes de Pasajeros [REDACTED] de la cual es representante la denunciante, le fue entregado el formulario N° 6, necesario para postular al proceso de licitación de taxis colectivos.

IV. ANÁLISIS DE LAS BASES DE LICITACIÓN CUESTIONADAS

26. Desde el punto de vista de la libre competencia, más relevante que las situaciones particulares suscitadas en las comunas de San Bernardo y El Bosque, resulta el análisis de Bases de Licitación de Servicios de Taxis Colectivos para el año 2010, confeccionadas por la Subsecretaria de Transportes. En efecto, existen reparos respecto de las mismas, que se sugiere sean puestos en conocimiento de dicha autoridad para que en el futuro se inhiba de incluir requisitos y exigencias como las que se mencionarán.

27. Según se mencionó, el punto 3.8 de las bases, denominado "PARADEROS", expresa que *"el servicio deberá contar con un paradero situado dentro de la comuna que comprende su punto de origen y/o destino. Excepcionalmente, el paradero podrá situarse en alguna otra comuna colindante con la anterior, pero siempre que dicho punto de origen y/o destino este emplazado en un sector contiguo al límite comunal"*, la letra b) que *"los servicios que comprendan más de un área de servicio y que tengan como origen o destino la comuna de Santiago (área de servicio N° 10), deberán contar con paradero en dicha comuna"*, mientras en su letra d) se expresa que *"para acreditar lo señalado en las letras a) y b) anteriores, cuando corresponda, el proponente deberá presentar a su oferta, el Formulario N° 6 del Anexo N° 3 de estas bases. Lo anterior no será aplicable a los proponentes que presenten ofertas para adjudicarse los catalogados como "Nuevos" en el Anexo N° 2 de estas bases, debiendo presentarse el Formulario N° 6 antes señalado, al momento de firmar el respectivo contrato de concesión"*; mientras que la letra i) del punto 4.5.3 de las Bases de Licitación enumera como documentos que se deben

acompañar a la propuesta: *“Formulario con las características físicas y operacionales de los paraderos (Formulario N° 6 del Anexo N° 3), extendido y firmado por la Municipalidad correspondiente. Para el caso de terrenos privados, además del formulario antes mencionado, se deberá adjuntar los documentos que acrediten mera tenencia, posesión o dominio respecto del o de los paraderos que utilice la flota postulada. Lo anterior no será exigible para los servicios catalogados como “Nuevos” en el Anexo N° 2 de estas bases”.*

28. Como se observa, se distingue en primer lugar entre aquellos recorridos actualmente en operación (servicios antiguos) y aquellos recorridos que surgen a partir de esta licitación (servicios nuevos), siendo menores los requisitos de postulación para estos últimos.
29. Así, en lo referente a los recorridos antiguos, las Bases exigen que el interesado exhiba la mera tenencia o posesión de los paraderos a utilizar en caso de adjudicarse la licitación, mientras que para los recorridos nuevos no se exige tal requisito.
30. Seguidamente, respecto de los criterios de adjudicación, para recorridos antiguos, la pauta contempla evaluar la “flota inscrita” (30%), “calidad de los paraderos” (30%), “cumplimiento de la norma de emisión” (30%) y “compromiso de uso de uniformes” (10%).
31. Se hace presente que la asignación de puntajes para el ítem “calidad de los paraderos” tiene en consideración las características físicas de sus instalaciones (baños, pavimentos, áreas de lavados, cierre perimetral, superficie del recinto, etc.), según la descripción que consta en el referido Formulario N° 6, emitido por el municipio respectivo⁴.

⁴ Con fecha 29 de diciembre de 2010 y mediante ordinario N° 54023, la Subsecretaria de Transportes informó a esta FNE que el formulario N° 6 tiene por objeto acreditar que el servicio cuenta con un paradero situado dentro de la comuna y que una vez obtenido éste la autoridad administrativa no realiza ninguna fiscalización para acreditar lo consignado en el formulario.

32. Expuesto lo anterior, esta División considera que tanto el aludido punto 3.8 de las Bases, como la letra i) del punto 4.5.3 de las mismas, no favorecen la entrada a nuevos competidores, toda vez que erigen barreras artificiales a la participación de nuevos oferentes en el proceso de licitación. Al efecto, los interesados en ingresar al mercado deberán invertir recursos en la obtención del inmueble donde se emplazará el paradero (a través del respectivo contrato de compraventa, arriendo u otro), la construcción de éste y la habilitación de diversas instalaciones como oficinas, baños y áreas de lavado, sin contar con ninguna certeza de que se adjudicarán el tramo licitado. Esta circunstancia puede significar que muchos posibles entrantes se inhiban de participar en la licitación, creando una ventaja relativa para los operadores ya establecidos.
33. Respecto a los recorridos nuevos y en los cuales no existen incumbentes previos, no se exige tal como se dijo la acreditación del dominio, posesión o mera tenencia del bien inmueble donde se emplazará el paradero ni la habilitación de las correspondientes instalaciones. En este sentido, no se vislumbra la justificación de los diferentes criterios establecidos para licitar recorridos antiguos de aquellos nuevos, lo que en los hechos se traduce en una ventaja relativa para los operadores de taxis colectivos ya establecidos en los recorridos existentes.
34. Finalmente, no existe como pauta de evaluación en las bases un componente esencial, como es el precio cobrado al público, impidiéndose, de esta manera, que la disciplina que impone este proceso se traduzca en menores tarifas para el consumidor.
35. En definitiva, de cara a futuras licitaciones, lo óptimo sería que las bases de licitación fijasen un estándar mínimo de calidad exigible a todas las propuestas (por ejemplo, infraestructura mínima de los paraderos, máximo de emisiones, etc.), estableciendo la variable precio como el criterio principal de adjudicación, sujeto al estándar mínimo de calidad.

V. CONCLUSIONES

36. En definitiva y salvo mejor parecer del Señor Fiscal Nacional Económico, esta División sugiere no iniciar una investigación respecto de los hechos denunciados, toda vez que consta en la investigación, que en definitiva, ambos denunciados recibieron formulario N° 6 necesario para postular a la licitación en comento, otorgado por la Municipalidad de San Bernardo y El Bosque; y, además, no se recibieron nuevos reclamos por parte de otras empresas que habrían quedado fuera de la licitación por actos de las municipalidades ni insistencias por parte de los denunciados respecto de sus respectivas denuncias.
37. Adicionalmente, se sugiere remitir el presente informe a la Subsecretaría de Transporte, a objeto de que tenga en consideración el parecer de esta Fiscalía en las futuras licitaciones que realice.

Saluda atentamente a usted,



RONALDO BRUNA VILLENA
JEFE DIVISIÓN INVESTIGACIONES



MYA/LPR/EAV/CGB