

C.P.C.N° 1011

ANT: Investigación de oficio  
de la Fiscalía Nacional  
Económica.

MAT: Dictamen de la Comisión.

SANTIAGO, 13 JUN 1997

1.- Con motivo de informaciones de prensa, según las cuales don Ricardo Claro Valdés, presidente de Cía. Electro Metalúrgica S.A.-ELECTOMETAL-, acusó a División Talleres Rancagua de Codelco Chile de competencia desleal, al ofrecer productos fundidos para la minería privada obteniendo pérdidas en sus resultados, la Fiscalía Nacional Económica realizó una investigación de oficio sobre los hechos denunciados.

2.- Don Ricardo Claro, mediante presentación de fs. 13, informó que los hechos que motivaron su acusación contra Talleres Rancagua, son los siguientes:

2.1. Su competencia abierta como proveedor estatal de la industria, abasteciendo públicamente a los mercados privados (nacionales e internacionales), y compitiendo agresivamente con empresas privadas, en precio y participación de mercado, lo cual se aleja totalmente de su objetivo inicial de autoabastecer a la División El Teniente.

2.2. Las fuertes pérdidas económicas derivadas de su agresiva política de bajos precios y de una ineficiente administración de costos y producción (rechazó de piezas superior al 15%), las cuales son financiadas, en parte, por los otros negocios de Talleres: Calderería y Planta de Cal.

2.3. Su clara y estrecha relación con las demás Divisiones de Codelco-Chile, principal cliente de la industria, pone en tela de juicio los siguientes aspectos:

2.3.1. La claridad en la política de asignaciones de órdenes de compra de las distintas Divisiones, la negociación llamada "corporativa" y las compras parciales durante el año, sobre todo a niveles medios, los que tienen gran poder de decisión.

2.3.2. El eventual manejo de bajar los precios de la industria por parte de Codelco, al tener acceso a nivel corporativo a la política de precios de Talleres y, a la vez, sostener públicamente una política general de baja de costos en las Divisiones Mineras.

2.3.3. El traspaso, sin control, de información confidencial (planos y desarrollos tecnológicos) por parte de las Divisiones hacia Talleres Rancagua, con el objeto de mejorar la calidad de sus productos y servicios como proveedor, haciendo infructuosos los esfuerzos de diferenciación de los privados en esta materia.

2.4. El importante mercado cautivo que tiene Talleres Rancagua en la Mina El Teniente, estimado en más de 4.300 tons., que son de uso exclusivo de Talleres.

Hace presente que en el año 1995 se logró una mayor transparencia en la licitación "corporativa", en la cual se les asignaron 1.992 toneladas, contra 420 asignadas el año anterior, pero los precios son inferiores en un 7,7% aproximadamente.

3.- Al tenor de los hechos denunciados, Codelco informó lo siguiente:

3.1. División Talleres es una empresa creada por Codelco-Chile para continuar participando, en forma separada de la División El Teniente, en el mercado metalmeccánico nacional e internacional, con todos los atributos de una empresa de esa naturaleza, que históricamente se inició por Braden Copper Co. el año 1920.

El objetivo central de su creación fue: a) continuar con las actividades que desarrollaba el Departamento Talleres de la División El Teniente desde la época en que inició sus actividades; b) aprovechar sus especiales instalaciones en potenciar una alternativa metalmeccánica que apoye el desarrollo minero local en la fabricación de equipos, componentes y repuestos para los mismos; y c) separar el negocio metalmeccánico del negocio minero propiamente tal y poner de manifiesto la calidad de su gestión y resultados, impidiendo así la existencia de subsidios entre actividades de Fundición, Maestranza y Planta de Cal, con cuentas de resultados separadas, a fin de visualizar los resultados económicos de cada una de ellas.

Antes de la creación de la División Talleres, existía un Centro de Costos al interior de División El Teniente, que administraba dichos Talleres en el contexto del negocio minero e incluyó, desde el principio, servicios a terceros en el país. Al iniciarse División Talleres, en Octubre de 1992, esta unidad económica racionalizó su ámbito metalmeccánico nacional e internacional, y el interés fundamental de Codelco ha sido fortalecer los espacios de competitividad y cobertura de la demanda en este mercado.

3.2. División Talleres posee elementos técnicos distintivos, únicos en el país, a saber: dispone de la mayor capacidad de fusión que le permite producir piezas y/o componentes de gran tamaño y peso (sobre 10 toneladas) para equipos utilizados principalmente en la minería y su capacidad de colada alcanza a 34 toneladas, única en Chile, que le ha permitido abastecer a empresas nacionales e internacionales (Brasil).

Asimismo, posee el mayor torno vertical del país, con el cual ha ejecutado trabajos para empresas nacionales en proyectos de gran envergadura. Entre sus mejores clientes se encuentran: en Chile: Cía. Disputada de Las Condes S.A.; Fuller F.L. Smidth M.P. Corporation; Norbergo Chile Ltda., Cemento Polpaico S.A.; Cemento Melón S.A.; Fundición REFIMET S.A.; Colbún Machicura; Central Curillínque y ENDESA. En el exterior: Mexicana de Cobre S.A. de C.V. (México); Caraiba Metais (Brasil) e Inti Raymi S.A (Bolivia).

3.3. La calidad de complejo metalmeccánico de División Talleres conlleva una actividad que, por su naturaleza, se

enmarca en el giro industrial que Codelco desarrolló antes a través de División El Teniente y de sus antecesoras legales, que consiste en el armado, fabricación y reparación de piezas y equipos pesados, especialmente para la minería, así como para las demás actividades que lo demanden o requieran.

La facultad legal de Codelco para desarrollar esta actividad, se encuentra claramente establecida en diversas disposiciones del D.L. 1.350 de 1976, que creó a Codelco, entre las cuales se pueden señalar: el artículo 1º y el inciso 1º y la letra g) del artículo 3º, y en el artículo 5º letra g) de sus Estatutos (D. 146, D. Oficial de 25.10.91).

Cita, asimismo una sentencia de la Itma. Corte de Apelaciones de Santiago, que fue confirmada por la Excm. Corte Suprema, que señaló que Codelco, al actuar en estas actividades, se enmarca perfectamente en su objeto, por lo cual no infringe norma legal ni constitucional alguna, y un informe en derecho del abogado constitucionalista don Alejandro Silva Bascuñán, que se pronuncia en el mismo sentido.

3.4. Respecto de las pérdidas que obtendría División Talleres así como de su ineficiente administración, reconoce que en su primer año de gestión (1993), hubo resultados negativos, debidos al momento coyuntural de creación de la División, lo cual fue ampliamente revertido durante el año 1995, cuyo balance arroja cifras positivas estimadas en 1,28 millones de dólares.

En cuanto a los indicadores de costos y productividad, éstos han evolucionado satisfactoriamente y en la actualidad, el porcentaje de rechazo en la Fundición, se sitúa entre el 2% y el 5%, niveles internacionalmente aceptados para empresas de esta naturaleza, y se continúa trabajando para seguir optimizando dicho indicador.

3.5. En relación a la política de precios, no existe ningún elemento que permita concluir que existen distorsiones o acciones de influencia en el mercado, ya que todas sus transacciones son efectuadas con la mayor transparencia, tanto en licitaciones al interior de Codelco, como en la minería privada y en el ámbito internacional, en todas las cuales ha competido con proveedores nacionales e internacionales, adjudicándose algunas y perdiendo otras, en un ambiente de sana competencia.

3.6. Refuta las afirmaciones del señor Claro respecto de los procesos de adjudicación y manejo de información, ya que las exigencias impuestas por Codelco a este negocio dicen relación, fundamentalmente, con ser competitiva en precio, calidad y tecnología, participando en forma transparente en el mercado y compitiendo lealmente con sus pares.

Hace presente que en los últimos seis años Elecmetal ha obtenido mayor participación acumulada que Talleres Rancagua en las licitaciones corporativas de Codelco y que en los años 93 y 94, su participación se redujo debido a sus mayores precios. En estas licitaciones, la participación de Talleres sólo alcanzó al 26,4 y 29,9% de la adjudicación total y el resto correspondió a numerosas empresas nacionales e internacionales, tales como: Elecmetal S.A., Aceros Chile S.A., Indesa, Fundición Las Rosas, Famae, MFB/Mepsa, Perú, Aco/Altona, Brasil y otras menores.

En la última licitación del año 1995, Elecmetal obtuvo la mayor participación como empresa, alcanzando el 49,6% del

total adjudicado, debido básicamente a los precios de su oferta y a la adjudicación muy significativa en un equipo clave de la División Chuquicamata, de resultas de un acuerdo de desarrollo conjunto mantenido por varios años.

4.- Se solicitó informe a las empresas del ramo mencionadas por CODELCO en su informe, las cuales informaron lo siguiente:

4.1. Fábricas y Maestranza del Ejército, FAMA E, manifestó carecer de antecedentes para afirmar si existen o no anomalías en la competencia, en el mercado de productos fundidos de la minería.

Señaló, asimismo, que durante los últimos tres años esa empresa, a través de sus filiales, ha participado en licitaciones corporativas de Codelco-Chile, sin éxito y que dichas licitaciones se realizan de acuerdo a amplias instrucciones y condiciones generales que entrega dicha empresa a los proponentes, que permiten a Codelco emplear muchas variables para la adjudicación de licitaciones. El proveedor conoce las conclusiones por Nota de la Gerencia de Abastecimiento de Codelco, donde sólo se comunica que la cotización no fue favorecida con la adjudicación.

Sobre los resultados de la participación de Talleres-Rancagua en las licitaciones, desconoce los antecedentes sobre exigencias especiales y/o facilidades que esa División pudiera tener, razón por la cual no opina.

4.2.- A fs. 46 INDESA, Industria de Aceros Especiales S.A., señaló que participa año a año en las licitaciones corporativas de Codelco Chile, y que durante los últimos tres años, dicha participación ha tenido los siguientes resultados:

	Total cotizado US\$	Total adjudicado US\$	% Adjudicado
1993	1.300.000	29.000	2,2%
1994	2.600.000	122.000	4,7%
1995	1.500.000	23.000	1,5%

Indica que Indesa ha obtenido un porcentaje de asignación muy inferior a su real participación del mercado, a pesar de presentarse con precios altamente competitivos. Sin embargo, Talleres Rancagua ha obtenido una destacada participación, principalmente por razones de precio, los que habrían tenido un impacto negativo en la rentabilidad de Indesa.

Estima que no existen mecanismos transparentes o facilidades para participar, durante la licitación, con "pruebas de terreno", por lo cual resultan invariablemente adjudicados los "proveedores probados", sin tener Indesa una real opción a participar en una mayor proporción de asignación.

A su juicio, Talleres Rancagua cuenta con dos importantes ventajas sobre el resto de las fundiciones privadas:

a) Su clara y estrecha relación con las otras Divisiones de Codelco Chile, principal cliente del mercado, le permitiría conocer las políticas de asignaciones, manejar los precios de la industria y traspasar información confidencial de planos y

desarrollo tecnológico y b) Talleres cuenta con un importante mercado cautivo y exclusivo en la Mina El Teniente, el cual le permite diluir parte de sus costos fijos con un volumen al que las demás fundiciones privadas no pueden acceder.

4.3. Mediante presentación de fs 48, Fundición Las Rosas S.A. señaló que esa empresa ha participado en las licitaciones corporativas de Codelco Chile para la adquisición de productos fundidos para la minería en los últimos cinco años y si bien el resultado ha sido mínimo, carece de bases objetivas para pensar que el manejo de las licitaciones fue anómalo; simplemente sus precios fueron más altos, lo que pudieron verificar por informaciones obtenidas por vía indirecta.

Observa que tal vez sea un punto importante a considerar el dar a conocer a los participantes en forma abierta el resultado de la licitación.

Agrega que ha sabido, pero no le consta, que una vez presentadas las licitaciones se producen negociaciones directas entre Codelco y algunos participantes, que cambian el resultado primero de la licitación.

Talleres Teniente está participando en el mercado metalmeccánico nacional en forma activa como un competidor más y, naturalmente, como proveedor de las Divisiones de Codelco (no sólo como participante en la licitación corporativa antes referida).

Estima que, en beneficio de una clara transparencia debería aclararse: el acceso computacional que pueda tener División Talleres a las cotizaciones presentadas por sus competidores a las otras Divisiones de Codelco; capacidad de negociación o de presión que puede ejercer o ejerce Talleres para mejorar su acceso a las órdenes de compra, vía negociaciones previas a la adjudicación; acceso de Talleres a efectuar pruebas de piezas o materiales en las Divisiones de Codelco; y, en qué medida Talleres se autofinancia, sin subsidios de ningún tipo, como por ejemplo, de la productora de cal Los Lirios, que sería altamente rentable y por qué dicha planta depende de Talleres y no de la División Minera.

Indica, asimismo, que cuando Talleres era parte de la División Teniente, desarrolló y conservó una gran cantidad de modelos de fundición, para fundir las piezas que requería la parte propiamente de explotación minera de la División, modelos que fueron originalmente pagados por la parte usuaria. Al separarse dicha División en dos, Talleres se quedó con los modelos, lo que en muchos casos le otorgaría una ventaja insuperable frente a otros competidores para adjudicarse las órdenes de compra, si éstos no tuvieran un acceso igualitario a los mismos.

5.- En relación con las observaciones formuladas por las empresas consultadas, CODELCO Chile informó lo siguiente:

5.1. En cuanto a la realización de negociaciones directas entre esa empresa y alguno de los participantes en las licitaciones corporativas, con posterioridad a la presentación de éstas, que cambiarían el resultado primitivo, hace mención a lo señalado en el Folleto de Marzo de 1996, titulado "Documentos Básicos", que acompaña, que habría sido repartido a más de 400 empresas-incluida Elecmetal-, que les suministran bienes y

servicios, que contiene las Políticas Generales de Codelco Chile para su relación con las referidas empresas.

5.1.1. En el capítulo denominado "Política de Evaluación de Propuestas, Negociación y Adjudicación de Contratos y Ordenes de Compra", de dicho Folleto, se señala, en lo pertinente, lo siguiente:

Bajo el título "Evaluación de Propuestas" se expresa que el criterio determinante para seleccionar la mejor oferta será el "Menor Costo Integral" que ella represente, y se indica lo que se entiende por "costo integral".

Agrega que las evaluaciones comprenderán la verificación, para cada oferta, de su grado de cumplimiento de las especificaciones del bien o servicio licitado (evaluación técnica), así como la identificación de los elementos del costo inherentes a ellas, de manera que todas las ofertas queden expresadas en términos cuantificables y en una base común (evaluación comercial).

Expresa que la "Metodología de Evaluación" debe ser suficientemente clara, procurando reducir al máximo los elementos subjetivos.

En el párrafo titulado "Negociación" se señala, como Premisa Básica, que los proponentes debieran presentar su mejor oferta en la primera oportunidad, sin reservas para una eventual negociación posterior y que, en consecuencia, como norma general, se adjudicará la orden de compra a la mejor oferta resultante de la evaluación y si ésta es clara y satisfactoria, no habrá negociación.

Sólo se negociará en casos debidamente calificados, cuando se requiera adecuar la oferta con la primera opción de adjudicación, para satisfacer de mejor manera los requerimientos de Codelco, tanto desde el punto de vista técnico como comercial, con lo cual no se debiera ver alterado el orden de precedencia de las ofertas, resultante de la evaluación.

En el párrafo titulado "Comunicación de Resultados", señala que una vez aprobada la adjudicación, se comunicará a todos los proponentes el resultado de su participación y que las formalidades de esta comunicación dependerán del monto y tipo de licitación, haciéndose obligatoria una comunicación por escrito en todos los casos de Licitación Pública y en aquellas licitaciones privadas que hayan sido convocadas mediante carta formal de invitación. Si un proponente no adjudicado desea interiorizarse del motivo de ese resultado, deberá proporcionársele la información en términos generales y a manera de orientación.

5.1.2. En el capítulo denominado "Política de Etica Comercial", bajo el título "Principios y Valores Constitutivos de una Etica de Negocios", se señala que el principio básico que debe caracterizar a Codelco en su relación con proveedores y contratistas, es que el único elemento diferenciador o discriminador en las decisiones de adjudicación de adquisiciones y contratos, debe ser la preeminencia del interés de la Corporación por sobre cualquier otro tipo de intereses o consideraciones.

Las relaciones de Codelco con las empresas externas deberán regirse, en el plano de la ética, por los principios de: probidad, honestidad e integridad, transparencia y profesionalismo.

Entienden por "transparencia", la definición de reglas claras, conocidas y válidas para todos, así como la consistencia en el cumplimiento de éstas.

En el párrafo "Denuncias a la Falta de Etica", se señala que Codelco mantendrá instancias y un clima propicio de accesibilidad y confianza para que empresas externas puedan denunciar conductas discriminatorias o faltas a la ética.

5.2. Niega que División Talleres Rancagua tenga acceso computacional a las cotizaciones presentadas por sus competidoras, puesto que ella participa en las licitaciones corporativas en las mismas condiciones que el resto de las empresas nacionales y extranjeras que se presentan.

5.3. Con respecto a las "pruebas" que tendría derecho a efectuar Talleres Rancagua en las demás Divisiones de Codelco, ello ocurre sólo en casos puntuales, cuando las políticas corporativas así lo permiten, al igual como lo pueden hacer los demás proveedores.

5.4. En cuanto a la Planta de Calcinación Los Lirios, señala que históricamente ha estado dentro de la estructura administrativa de la que hoy es la División Talleres Rancagua.

6.- La Fiscalía Nacional Económica mediante oficio ORD. N° 144, de 27 de Mayo del año en curso, informó sobre la mataría.

7.- Esta Comisión, luego de analizar todos los antecedentes que conforman esta causa, viene en formular las siguientes consideraciones:

7.1. De conformidad con las disposiciones legales y estatutarias mencionadas en el párrafo 3.3. del presente dictamen, División Talleres Rancagua de CODELCO CHILE, está facultada para desarrollar actividades de tipo industrial y comercial relacionadas con la minería y, por lo tanto, para elaborar y comercializar productos de fundición para la minería.

7.2. De acuerdo con lo señalado en la Resolución N° 25, de 29 de Octubre de 1992, de la Presidencia Ejecutiva de CODELCO, que creó la División Talleres Rancagua, ésta "deberá llevar en forma separada las materias inherentes a su presupuesto, contabilidad, balance, dotación, sistemas de administración de personal y demás materias relacionadas con su gestión independiente".

7.3. Según consta en el Acta de fs.78, en la actualidad todas las Divisiones de CODELCO CHILE, incluida la División El Teniente, realizan sus adquisiciones mediante el sistema de licitaciones.

7.4. No se encuentra acreditado en autos que Talleres Rancagua haya incurrido, en el ejercicio de las actividades antes señaladas, en conductas tales como: el empleo de una política de bajos precios, recepción de subsidios y traspaso de información confidencial de las otras Divisiones de Codelco; conductas que han sido planteadas, tanto por Elecmetal, como por Indesa y

Fundición Las Rosas, como meras conjeturas o suposiciones y han sido categóricamente desmentidas por Codelco Chile.

Lo mismo puede decirse respecto de la existencia de negociaciones directas entre Codelco y algunos participantes, que cambiarían el resultado primero de la licitación, formulada por Fundición Las Rosas como algo que habría sabido pero "que no le consta".

La Comisión valora el esfuerzo que ha hecho CODELCO al editar el Documento denominado "Políticas Generales de Codelco Chile para su relación con las empresas que suministran bienes y servicios", como también todo perfeccionamiento que estime necesario introducirle.

7.5. Respecto de la ventaja que tendría Talleres Rancagua frente a sus competidoras, consistente en la posesión de gran cantidad de modelos de fundición, que pertenecían a Talleres cuando era parte de la División El Teniente, no obstante haber sido reconocida por Codelco, no puede considerarse como un acto atentatorio a las normas sobre libre competencia.

Notifíquese al señor Fiscal Nacional Económico y a las empresas CODELCO CHILE y ELEC METAL S.A.. Transcribese al señor Ministro de Minería y a las empresas consultadas.

El presente dictamen fue acordado en sesión de 13 de Junio de 1997, de esta Comisión Preventiva Central, por la unanimidad de sus miembros presentes señores Juan Manuel Cruz Sánchez, Presidente; Rodemil Morales Avendaño; y Emanuel Friedman Corvalán.

