

C.P.C. N°

466/133

ANT.: Denuncia del señor Subsecretario de Economía, Fomento y Reconstrucción, en contra de la A.G. de Dueños de Buses Verde Mar, por imposición de precios de pasajes.

MAT.: DICTAMEN DE LA COMISION.

Santiago, 30 ENE. 1985

1.- Por oficio N°1.706 de 1984, el señor Subsecretario de Economía, Fomento y Reconstrucción formuló una denuncia ante la Fiscalía Nacional Económica, en contra del directorio de la Asociación Gremial de Dueños de Buses Verde Mar, el que habría incurrido en actuaciones contrarias a la libre competencia, al imponer un valor uniforme del pasaje a sus asociados y sancionar a aquéllos que no acataron la orden del directorio en tal sentido.

Acompañó al oficio cuatro artículos de prensa aparecidos en los diarios "La Estrella" y "El Mercurio", ambos de Valparaíso, de 27 de Octubre y 7 de Noviembre, y 28 de Octubre y 4 de Noviembre, todos de 1983, respectivamente, y una presentación de don Dimas Toro Huerta, que expone los problemas que ha tenido con la asociación gremial mencionada, derivados de su expulsión como socio y algunas piezas del expediente incoado en el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, con motivo de su reclamación contra el directorio del organismo gremial referido, de conformidad con las disposiciones del Decreto Ley N° 2.757, de 1979.

Los artículos de prensa aludidos se refieren a una "guerra de tarifas" que se produjo entre sectores de la asociación mencionada, causada por un grupo de empresarios afiliados que no acató la imposición de tarifas acordadas por el directorio de la entidad gremial citada y bajó el pasaje de \$ 14 a \$10.-

2.- La Asociación Gremial de Dueños de Buses Verde Mar en presentación ante la Fiscalía Nacional Económica, manifiesta que ella es la concesionaria de todas las líneas que atiende la Asociación. Esta, en su calidad de persona jurídica, constituye una empresa que efectúa transportes de pasajeros, conforme lo autoriza el Decreto Supremo N°100 de 1982, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Por tal motivo, forma una sola unidad económica o empresa, que compite con otras del mismo rubro, pero dejando en claro que sus asociados no están obligados a competir entre sí, pues ello significaría destruir el orden actualmente constituido en el sistema.

La asociación antedicha acompañó copia auténtica de la Resolución N°141 de 12 de Junio de 1981, de la Secretaría Regional del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Valparaíso, que autorizó a la "Asociación Gremial de Dueños de Buses Verde Mar", para efectuar "Servicios Públicos Urbanos de Locomoción Colectiva de Pasajeros en los Recorridos que se señalan, dentro de la ciudad de Valparaíso y con los vehículos adscritos a dichos Recorridos" que en ella se indican.

Además, adjuntó copias de los extractos de las siguientes resoluciones de la Secretaría Regional de Transportes y Telecomunicaciones de Valparaíso, publicadas en el Diario Oficial: 130 y 479, ambas de 1982; 202, 403, 571, 583, 729 y 782, todas de 1983, y 61 y 64, ambas de 1984, mediante las cuales se autoriza a la asociación gremial mencionada, para modificar los recorridos ya autorizados o para efectuar un determinado servicio público urbano de locomoción colectiva.

3.- De conformidad con lo dispuesto en la Resolución N°7 de 1983, de la Dirección de Industria y Comercio, los servicios urbanos de locomoción colectiva que presta la denunciada, tienen regimen de libertad de precios.

4.- Por oficio reservado N°9/367 de 29 de Mayo de 1984, de la Fiscalía Nacional Económica, dirigido al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, se expresa que, no obstante reconocer las atribuciones que tiene esa Secretaría de Estado para

conceder autorización a la Asociación Gremial de Dueños de Buses Verde Mar, para efectuar Servicios Públicos Urbanos de Locomoción Colectiva, pone en su conocimiento las razones de derecho, por las que a su juicio, ese Ministerio no podría autorizar a una asociación gremial integrada por dueños de buses, para efectuar servicios públicos urbanos de locomoción colectiva, concluyendo que es improcedente otorgar concesiones de servicio público de locomoción colectiva a las asociaciones gremiales, que son entes jurídicos concebidos para la agrupación de gremios y no para actuar como empresas comerciales.

Asimismo, hizo presente que, de aceptarse la tesis que grupos de empresarios puedan actuar mancomunadamente por medio de asociaciones gremiales, se sienta un precedente que puede invocarse para pretender justificar colusiones sobre precios, repartos de mercados y otros actos atentatorios de la libre competencia.

Las razones jurídicas invocadas por la Fiscalía Nacional Económica, dicen relación con las disposiciones del Decreto Ley N° 2.757 de 1979 y sus modificaciones, que rige las entidades denominadas "asociaciones gremiales", debidamente concordadas con las normas de la Constitución Política de 1980 y con lo previsto en el Decreto Ley N° 211, de 1973.

Por último, la Fiscalía Nacional Económica, mediante el oficio referido, solicitó informe al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones acerca de las razones de hecho y de derecho tenidas a la vista por dicha Secretaría de Estado para otorgar una concesión de servicio público de locomoción colectiva a una asociación gremial integrada por dueños de autobuses, así como de la procedencia de otorgar, también, paralelamente, dichas mismas concesiones a personas naturales y si en la actualidad se otorgan a personas naturales.

5.- Por oficio reservado N°159 de 14 de Junio de 1984, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones contestó el citado oficio reservado N°9/367, expresando que históricamente y en general, la locomoción colectiva en nuestro país ha estado en manos de empresarios singulares. Este hecho condujo desde hace muchos años y por necesidad práctica de operación, al nacimiento

de asociaciones empresariales de hecho, destinadas a racionalizar la prestación de los servicios, (v.gr.: distribuir entre los asociados frecuencias de salida, etc.); a financiar gastos comunes como la mantención de garitas y el pago de inspectores, a representar al grupo frente a las autoridades; todo lo anterior, con vista a la protección y desarrollo de las actividades comunes.

Señala que la expresada realidad llevó primeramente a darles indirectamente una base de reconocimiento en la ley, cual fue el caso del artículo 125 de la Ordenanza General de Tránsito, que dispuso "los dueños o empresarios de vehículos que atiendan un mismo recorrido de la locomoción colectiva, deberán mantener un inspector en cada uno de sus terminales..."

Posteriormente, por Decreto Supremo N°106, publicado en el Diario Oficial de 29 de Julio de 1969, se reconoció la existencia legal de las "Asociaciones" y se llegó a darles a éstas la posibilidad de requerir directamente los recorridos, los que se otorgaban a su nombre, sin perjuicio de ser efectuados materialmente por los asociados (artículos 7° y 13°).

Agrega que el citado Decreto Supremo N°106, fue derogado por el Decreto Supremo N°320 de 1979 y éste, por el Decreto Supremo N°269 de 1980, el que a su vez fue derogado por el Decreto Supremo N°100, publicado en el Diario Oficial de 12 de Enero de 1983, actualmente vigente, señalando que ninguno de los decretos anteriormente mencionados contuvieron ni contienen preceptos como los señalados, si bien las circunstancias de hecho de los servicios no han variado.

Expresa que, con la dictación del Decreto Ley N° 2757 de 1979, se consideró innecesario esa suerte de personería jurídica que, para efectos administrativos de la autoridad de transportes, había creado la potestad reglamentaria para las asociaciones de locomoción colectiva.

Desde luego, habrá y persiste un hecho: las finalidades de las asociaciones gremiales, esto es, "la racionalización, desarrollo y protección de las actividades que les son comunes a los asociados" (artículo 1° del Decreto Ley N° 2.757, citado), no sólo

no se oponen sino que son las mismas que tenían sus congéneres de hecho o aquéllas configuradas bajo la forma especialísima del Decreto Supremo N° 106, de 1969.

Añade que el acto de concesión o el permiso que se otorga a estas entidades en el presente, no conlleva su transformación en empresas prestadoras de un servicio público que reparta rentas, utilidades, beneficios o excedentes entre sus afiliados y que, antes como ahora, los servicios son realizados directamente por los asociados bajo su responsabilidad y para su beneficio personal. Ellos administran sus vehículos y perciben sus rentas, mediando un pago a la Asociación para la atención de las necesidades comunes.

En cuanto al otorgamiento paralelo de concesiones o permisos a otras personas que la asociación y en su mismo recorrido, el Ministerio aludido expresa que ello se hace y es legalmente posible, de acuerdo con el Decreto Supremo N°100 que rige actualmente a actividad.

Por lo anterior, no es posible sostener que, para ingresar a un determinado recorrido, se haga obligatoria la afiliación a la asociación gremial que pueda estar en el mismo itinerario y, por lo tanto, no hay oposición con las normas constitucionales de libertad de asociación o con el propio artículo 2º del Decreto Ley N° 2.757 de 1979.

Por último, expresa que, "el Ministerio, consciente de los planteamientos de la Fiscalía Nacional Económica, estima recomendable que, ya sea a través de un decreto aclaratorio del reglamento vigente o de precisiones en los propios permisos que se otorguen a asociaciones gremiales, sea puntualizado que tal procedimiento no importa conferir la calidad de empresario a la asociación, sino, a través suyo, a los asociados que la conforman, ésta como una especie de mandatario de los socios, o en otra forma que no admita dudas como las que el sistema ha sugerido" a la Fiscalía Nacional Económica.

6.- La Fiscalía Nacional Económica, en informe a esta Comisión, evacuado por oficio N°103, de 22 de Enero de 1985, expresa que, estudiados los antecedentes referidos, pudo establecer que las citadas asociaciones gremiales, integradas cada una de ellas

por empresarios de transportes colectivos, tienen una modalidad de operación que trasciende el texto positivo del Decreto Ley N° 2.757 de 1979 que las rige; y que, cualquiera sea el acierto o desacierto en la utilización del tipo legal "asociación gremial" creado por el referido decreto ley, como forma de asociación de empresarios de la movilización colectiva, para dar expresión a una comunidad de intereses y una forma de trabajo en alguna medida común o en forma armónica o coordinada, hay que reconocer que, en el hecho, esa asociación, es una manifestación de la voluntad de aquellos empresarios de atender todos un mismo servicio de transporte público, en forma ordenada y valiéndose todos de un mínimo de infraestructura y de personal comunes. Este último provecho o beneficio es indispensable para poder prestar el servicio en la forma ordenada ya dicha.

Agrega que, en la especie, se trata de una asociación gremial que obtuvo, como tal, la concesión para efectuar servicios públicos urbanos de locomoción colectiva de pasajeros en los recorridos que señalan las resoluciones N° 141, de 1981; 130 y 479, ambas de 1982; 202, 403, 571, 583, 729 y 782, todas de 1983, y 61 y 64, ambas de 1984, todas dictadas por la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la V Región.

Termina su informe la Fiscalía Nacional Económica, señalando que, sin dejar de reconocer todo lo expuesto y muy especialmente el necesario rol de ordenación que cumplen las asociaciones de empresarios de la locomoción colectiva de pasajeros y también la necesaria renuncia de autonomía que requieren, estima que ellos no justifican acuerdos ni imposiciones de precios o tarifas. Tales acuerdos e imposiciones están especialmente previstos como conductas contrarias a la libre competencia en la letra d) del artículo 2° del Decreto Ley N° 211, de 1973.

"Ninguna de las circunstancias expuestas justifica tales conductas. Aunque la asociación, como titular de la concesión, actúe, en el hecho y para ciertos efectos, como una empresa, en verdad no lo es. La asociación, en realidad, es un organismo de coordinación o de "pool". Su tarea resultará, tal vez, más compleja o más difícil, pero no imposible, si hay diversidad de precios".

Por las razones expresadas, la Fiscalía Nacional Económica recomienda a esta Comisión que admita la denuncia y que ordene a la Asociación denunciada poner término inmediato a toda forma de imposición de tarifas a sus asociados.

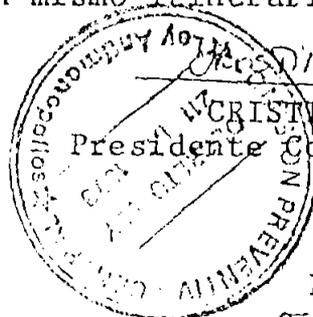
7.- Esta Comisión concuerda con los planteamientos y conclusiones del señor Fiscal Nacional Económico y estima que la imposición de tarifas denunciada configura una conducta monopólica sancionada expresamente en la letra d) del artículo 2º del Decreto Ley N° 211, de 1973.

Tal como manifiesta en su informe el señor Fiscal Nacional Económico, de aceptarse la tesis que grupos de empresas puedan actuar mancomunadamente por medio de asociaciones gremiales, se sentaría un precedente que puede invocarse para pretender justificar conductas monopólicas, que es preciso evitar.

Por otra parte, en el mismo sentido, se ha pronunciado la jurisprudencia de esta Comisión, expresada entre otros, en los dictámenes N°s 357/895 de 13 de Agosto de 1982, y 407/140 de 6 de Febrero de 1984, recaídos en sendas denuncias sobre libertad de trabajo la primera e imposición de tarifas, la segunda, y también, la de la H. Comisión Resolutiva, manifestada en la Resolución N°140 de 24 de Enero de 1983, que confirmó el dictamen de esta Comisión N° 357/895, antes citado.

Por las razones expuestas, esta Comisión ordena a la Asociación Gremial de Dueños de Buses Verde Mar que ponga término de inmediato a toda forma de imposición de tarifas a sus asociados.

Acordada en sesión de 23 de Enero de 1985, con el voto de los señores Arturo Irarrázaval Covarrubias, Mario Guzmán Ossa y el presidente que suscribe y con la oposición de don Iván Yáñez Pérez, quien estuvo por desestimar la denuncia, basándose en que si un empresario presta servicios públicos urbanos de locomoción colectiva asociado a una entidad gremial, significa que acepta los beneficios comunes que proporciona la asociación gremial y también las obligaciones que ello conlleva, debiendo por tanto aceptar los precios que imponga la asociación; de otro modo se llegará al desorden de la actividad y al absurdo que compitan entre sí los miembros de una misma asociación, cuando en realidad la competencia se debe efectuar entre la asociación y otras asociaciones y/o personas naturales que tengan la concesión de un servicio público urbano de locomoción colectiva de un mismo itinerario.



AWG/rcmg.

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL.

BLANCA PALUMBO OSSA
Secretaria Abogado de la Comisión.