

C.P.C. N° 960/090

ANT: Denuncia de "LIDER S.A." contra Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

MAT: Dictamen de la Comisión.

SANTIAGO, 25 ENE 1996

1.- La empresa de transporte urbano de pasajeros "Lider S.A.", domiciliada en Miguel de Atero N° 2857, comuna de Quinta Normal, ha denunciado que el nuevo llamado a licitación pública de vías para la prestación, mediante buses, de servicios de transporte público urbano remunerado de pasajeros en la ciudad de Santiago, anunciado recientemente por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que consulta la extensión del perímetro licitado dentro de la ciudad de Santiago hasta el anillo Américo Vespucio, es una actitud monopólica que no se fundaría en las causales de congestión de vías, deterioro del medio ambiente o de las condiciones de seguridad de las personas o vehículos, que son las que facultan a dicho Ministerio para convocar a procesos de licitación y que están previstas en el artículo 3° de la Ley N° 18.696, modificado por la Ley N° 19.011. Que, en cambio, obedece al solo propósito de ayudar a los empresarios que participaron en los anteriores procesos de licitación adjudicándose recorridos y que se encuentran en situación de falencia económica. Con lo cual el Ministerio ha acogido las peticiones sobre ampliación del perímetro licitado formuladas por estos empresarios, quienes, agrupados en la "Asociación Gremial Metropolitana de Transporte de Pasajeros", cuentan con las mejores condiciones para adjudicarse los nuevos recorridos que se licitarán, que eliminan los actuales recorridos no licitados, constituyéndose así un monopolio del transporte urbano metropolitano de pasajeros que asumirá el control completo del sistema de transporte de superficie de pasajeros de la ciudad de Santiago, desplazando todo tipo de competencia.

La ampliación del perímetro licitado, señala, va a perjudicar a empresas como la reclamante que atendiendo hasta ahora el sector no licitado obtienen una rentabilidad aceptable derivada de su eficiencia y conducta racional en materia de endeudamiento y que deberán desaparecer, porque al ser excluidas de la avenida Américo Vespucio, sus recorridos quedarán inconexos pues dicha vía es el último anillo en la red vial de Santiago que une a las diversas comunas periféricas de la capital, con lo que se privará a cerca de diez mil personas de su fuente de trabajo y se encarecerá y hará más difícil el servicio de transporte para los modestos usuarios de la periferia.

Sostiene que en la actualidad la Asociación Gremial Metropolitana de Transporte de Pasajeros determina las políticas

de transporte que deben seguir sus socios y tiene un control total sobre los pequeños empresarios. Fundamenta este aserto acompañando los siguientes documentos:

I) Actas con las conclusiones a que arribaron, en el Congreso celebrado por la Asociación Gremial en Viña del Mar en Junio de 1995, las Comisiones N° 1 y 2 en los temas referentes a tarifas, deudas por Iva y Derechos de Aduana, y a la licitación; documentos en que se proponen, entre otras, las medidas que se indican a continuación:

- otorgar facultades especiales al Presidente de la Asociación Gremial Metropolitana de Transporte de Pasajeros, vía entrega de renunciaciones de todas las flotas licitadas, para negociar con la autoridad la modificación del piso tarifario;

- apoyar la acción del Directorio ante las autoridades del Servicio de Impuestos Internos, Aduanas y Ministerio de Hacienda, orientada a lograr mayores plazos para el servicio de las deudas de Iva y de Derechos de Aduana, que sumaban a la fecha más de 3.000 millones de pesos; a obtener la total condonación de multas e intereses, y a detener las acciones judiciales por estos conceptos planteadas en 602 demandas pendientes;

- proposición de un conjunto de aspectos que necesariamente deben estar contenidos en el proceso de licitación pues corrigen los vicios y errores de las bases originales, entre los que cabe destacar los siguientes:

- a) licitación única para todo Santiago;

- b) tarifa acorde con el mayor costo de la tecnología introducida al sistema;

- c) congelación del parque, a través de los procesos de licitación.

II) Circular de la Asociación Gremial Metropolitana de Transporte de Pasajeros, de fecha 6 de Julio de 1995, dirigida a sus asociados, informando las razones que tuvo el Directorio para aplicar la siguiente medida: "A contar del 1° de Julio del actual no se aceptará la inscripción de ningún bus nuevo (motor trasero) en los Registros de esta Asociación Gremial. Por lo cual, quien adquiera un bus nuevo, como los señalados, no tendrá acceso a los beneficios de los Departamentos de: Bienestar Social, Fondo de Ayuda Mutua, F.A.M., Departamento de Choques y Servicio Especializado "E" (atentados terroristas)".

La citada circular indica que la medida adoptada no tiene excepciones y sugiere a los empresarios comprar los buses existentes en el mercado a colegas que por razones económicas u otras, están haciendo traspaso de sus máquinas ya inscritas en los Registros de la Asociación Gremial o en Asociaciones congéneres.

III) Publicaciones de prensa que dan cuenta de las siguientes noticias:

- Declaraciones de don Demetrio Marinakis, Presidente de la Asociación Gremial Metropolitana de Transporte de Pasajeros, en los Diarios El Mercurio de 6 de Agosto de 1995 y La Tercera de 3 de Octubre del mismo año, que señalan: "el aumento

del anillo significa proteger a los servicios licitados y tratar de recuperar un poco de público"; "pensamos que la gente que ingresó al sistema licitado debe tener algunas protecciones" para terminar con la competencia desleal de los servicios no licitados.

- El Consejo Superior del Transporte Terrestre de Chile acordó, el 5 de Agosto de 1995, un planteamiento unitario para gestionar ante el Gobierno que se aumente el plazo de la concesión de licitación de vías en Santiago, se establezca una nueva relación entre costos y tarifas, se condonen multas e intereses por las deudas que los empresarios tienen con Impuestos Internos y Aduanas, y para que se amplíe hasta Américo Vespucio el perímetro licitado, impidiendo que otros servicios no licitados ingresen a la zona de exclusión.

A su denuncia la sociedad "Líder S.A." acompaña, además, una minuta que ha elaborado en que sostiene que los procesos de licitación no han cumplido sus fines y en que formula críticas al nuevo llamado a licitación; adjunta comunicaciones sobre el tema que ella y su personal han dirigido a las autoridades del transporte, en que plantean su rechazo a la ampliación del perímetro, y varios otros documentos sobre el mismo tema.

2.- En los antecedentes reunidos se encuentra documentación aportada por el señor Director de Organizaciones Sociales de la Federación Metropolitana de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, FEMUC, y miembro de esta Comisión Preventiva Central, don Jorge Seleme Zapata, que indican que la FEMUC y numerosos dirigentes de Unidades Vecinales se oponen a la ampliación del perímetro licitado, porque provocará el encarecimiento del valor del pasaje a más de seiscientos mil pobladores del llamado cordón exterior de la Circunvalación Américo Vespucio y la cesantía a cerca de ochocientos microempresas del transporte colectivo de pasajeros, obligando a los usuarios más modestos del sistema de locomoción colectiva a realizar trasbordos ya que los actuales recorridos quedarán cortados. Por ello es que solicitan dejar al margen de la licitación la locomoción colectiva de las comunas más periféricas de la Región Metropolitana.

Se han agregado a los autos noticias de prensa que dan cuenta de declaraciones en el mismo sentido recién indicado de parte de personeros de la FEMUC.

3.- El señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones ha informado al tenor de la presentación de la empresa "Líder S.A." en los siguientes términos:

En la actualidad, la mayor parte del transporte público de superficie en Santiago se encuentra sometido al régimen de concesiones de vías públicas, mecanismo de regulación en que todos los aspectos y procedimientos de la concesión se rigen por las bases de licitación y los contratos de concesión correspondientes. De un total de 403 servicios de locomoción colectiva que existen en la Región Metropolitana 320 operan bajo régimen de licitación de vías, 41 operan en forma desregulada y

42 corresponden a servicios rurales. A la fecha son 130 personas naturales y sociedades comerciales las que tienen el carácter de concesionarias de los 320 servicios licitados, 34 personas naturales y jurídicas las que tienen la calidad de responsables de los servicios urbanos no concesionados y 42 tienen igual calidad respecto de los servicios rurales.

Así es que, como consecuencia de seis procesos de licitación efectuados hasta la fecha, la tarifa de los servicios licitados, las flotas de buses de éstos y sus recorridos, son aspectos claramente establecidos en los contratos de concesión.

Las ventajas que el régimen de concesiones ha logrado son claramente apreciables: la variación de las tarifas desde 1991 hasta ahora, sujeta a un mecanismo que relaciona sus costos de operación con indicadores estadísticos, ha sido significativamente menor que la variación del IPC en el mismo período, y ha evitado la discrecionalidad en su evolución; la disminución de la contaminación, detectada en las mediciones realizadas por el Servicio de Salud del Ambiente, Región Metropolitana, en el perímetro licitado, hecho asociable a la disminución de la cantidad de vehículos de la locomoción colectiva y al cambio tecnológico de los mismos; las sustanciales mejoras en las condiciones mecánicas de los vehículos pertenecientes a los servicios concesionados.

En el próximo proceso de licitación a que el Ministerio ha convocado, se contemplan, entre otros, nueve servicios que deberán ser licitados y que corresponden a aquellos que actualmente operan en el sector sur poniente de Santiago en un área desregulada y que representan un aumento entre un dos a tres por ciento del total concesionado, por lo que cualquiera sea el resultado del proceso, resulta imposible que varíen sustancialmente las condiciones de la prestación de los servicios que hoy imperan en la ciudad de Santiago. Esta medida se ha adoptado de acuerdo con las normas legales que facultan al Ministerio para ello, con el fin de resolver necesidades de ordenamiento, racionalización de la operación, y, también, para efectos de fiscalización y control, e importa homogeneizar los límites del área licitada extendiéndola al perímetro de la Circunvalación Américo Vespucio, sin que por ello deje el área desregulada, en donde los servicios pueden operar libremente, de ser mayor en superficie que el área regulada.

La ampliación de las vías a licitar en el próximo proceso se encuentra técnica y legalmente sustentada en los informes emitidos por las Municipalidades respectivas y por la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, todos ellos favorables a esta ampliación.

En cuanto a los presupuestos de fondo que el artículo 3º de la Ley N° 18.696 exige para que el Ministerio proceda a convocar a un proceso de licitación para el otorgamiento de las concesiones de vías, también se cumplen en sus distintos aspectos. En lo relativo al deterioro medioambiental de la ciudad, por las mediciones técnicas que dan cuenta de un aumento

del material particulado generado en la combustión de los motores diesel que la locomoción colectiva usa en mayor cantidad, en aquellos lugares limítrofes o coincidentes con el perímetro de la licitación, en especial en el sector sur de la ciudad. En lo relativo a la congestión vehicular, por los informes de las Direcciones de Tránsito y Transporte Públicos de las Municipalidades respectivas y de la Secretaría Regional Ministerial de Transporte correspondiente, que dan cuenta de la congestión de las vías al interior de la Avenida Circunvalación Américo Vespucio. En lo relativo a las condiciones de seguridad para las personas y/o vehículos, porque son evidentes las sustanciales mejoras en las condiciones mecánicas de los vehículos pertenecientes a los servicios concesionados y porque la licitación, al imponer a las empresas la exigencia de tener contratados a los conductores bajo asignación de un porcentaje de sueldo fijo para ellos, morigerara los riesgos derivados de la competencia por captar pasajeros.

Hace presente el señor Ministro, además, que el Gobierno ha desarrollado un Plan Maestro de Transporte, en que el transporte público tiene un rol fundamental para mejorar la gestión del transporte urbano de la ciudad de Santiago y en que las concesiones de vías y la ampliación del área licitada permiten elaborar y poner en marcha importantes proyectos de gestión de tránsito, dando al efecto ejemplos de medidas ya adoptadas y de otras que están en trámite de ejecución. Señala por último, que son infundadas las afirmaciones de la sociedad denunciante que sostienen que con la licitación de nueve servicios se atenta contra la libre competencia y se generará un monopolio en poder de una asociación gremial que no tiene ni puede tener el carácter de concesionaria de vías.

4.- Durante la investigación, entre otras diligencias, la Fiscalía citó a declarar al Vicepresidente y al Secretario General de la Asociación Gremial Metropolitana de Transporte de Pasajeros. Estos personeros coincidieron en afirmar que el sector de empresarios de la locomoción colectiva de Santiago atraviesa por una grave crisis económica ocasionada principalmente por los procesos de licitación de vías, que han originado la mora de un considerable número de socios por deudas que no están en situación de pagar, derivadas de la adquisición de nuevos vehículos, del carrozado de ellos, Iva, crédito fiscal y Derechos de Aduana; situación que ha sido reconocida por el señor Ministro de Transportes, quien, con el apoyo del señor Ministro de Hacienda y del señor Tesorero General de la República, han propulsado una modificación legal para paralizar los juicios ejecutivos contra los empresarios del transporte de pasajeros por cobros de derechos de aduana y tributos, otorgándoles plazos adicionales para pagar y la condonación de intereses y multas hasta en un 90%.

Ambos declarantes reconocieron también la autenticidad de las actas de las Comisiones N° 1 y 2 del Congreso de la Asociación Gremial celebrado en junio pasado en la ciudad de Viña del Mar, y de la Circular de 6 de julio de 1995, de la Asociación Gremial a sus asociados, sobre no inscripción de ningún bus nuevo

en los Registros de la Asociación a contar del 1 de julio de 1995 y sobre los efectos de esta medida, documentos acompañados en fotocopias por la sociedad "Líder S.A.". Respecto de las actas, señalaron que son documentos de trabajo de cuyas conclusiones algunas asumió la Asociación Gremial y otras nó. Respecto de la recomendación para no comprar vehículos nuevos, señalan que ella surgió luego que el Ministerio de Transportes señaló que en el proceso de licitación a que llamaría, no podrían acceder los vehículos que ingresaran con posterioridad al 1 de agosto de 1995, fecha que cambió posteriormente al 1 de septiembre de 1995, circunstancias que acreditan acompañando dos minutas distribuidas por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones sobre aspectos a considerar en la próxima licitación.

5.- En el estudio de los antecedentes que esta Comisión ha practicado luego de oír la opinión del señor Fiscal Nacional Económico, se han analizado especialmente las bases de la licitación pública convocada por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para el otorgamiento de concesiones de vías, que incluye, entre otros a los nueve nuevos servicios que abarcarán el perímetro ampliado, estableciéndose, primeramente, que el mecanismo de regulación consistente en la licitación de concesiones permite, en un mercado como el de la locomoción colectiva, generar condiciones de competencia efectiva y evitar la acción de poderes y conductas monopólicas que eventualmente pretendieran actuar en este mercado. Ello, en la medida que en el proceso de licitación existan condiciones de entrada al mercado que sean objetivas, razonables, públicas y no arbitrariamente restrictivas.

En el caso presente, las bases llaman a participar en la licitación a todas las empresas de transporte de pasajeros que se interesen, sean ellas de personas naturales o sociedades comerciales, que posean el número de vehículos suficiente para cumplir con la obligación de frecuencia en los servicios a que postulen. Las condiciones exigidas a los oferentes, a los vehículos que se propongan, a los conductores de éstos y a las modalidades de operación del servicio, así como las garantías de seriedad de las ofertas y mecanismos de solución de conflictos, se aprecian objetivas, de aplicación general y razonables. Los antecedentes técnicos y económicos que se establecen para la calificación y selección de las propuestas también se aprecian razonables e incluyen niveles de tarifas, su reajustabilidad y nivel de servicios ofrecidos, como variables de adjudicación. El plazo de las concesiones, de treinta y seis meses, ampliables en veinticuatro meses cumpliendo ciertos requisitos, tampoco es objetable.

En estas circunstancias, la Comisión considera que el mecanismo de licitación ejercido en las condiciones establecidas en las bases analizadas no permite que se generen posiciones de dominio abusivas, ni rentas económicas de carácter monopólico, por lo que dicho proceso está acorde con la libre competencia; estima, además, que otros aspectos y consecuencias de la licitación, corresponde evaluarlos y determinarlos a la autoridad reguladora del sector de acuerdo con sus facultades, y que ellos

no empecen a la libre concurrencia.

Corresponde expresar que no se advierte la existencia de impedimentos para que la denunciante participe en la licitación que objeta, en la que deberá obtener concesiones de vías y servicios si sus propuestas superan las de sus competidores.

En cuanto al poder monopólico que la denunciante atribuye a la Asociación Gremial Metropolitana de Transportes de Pasajeros, esta Comisión coincide con el señor Fiscal Nacional Económico en el sentido que es necesario que la Fiscalía se mantenga alerta con respecto a la conducta de dicha Asociación en cuanto pueda perturbar el normal funcionamiento del mercado del transporte urbano de pasajeros en la Región Metropolitana.

En consecuencia, esta Comisión acuerda desestimar la denuncia presentada por la sociedad Líder S.A. en contra del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Notifíquese a la denunciante y al señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones.

Transcribese al señor Fiscal Nacional Económico.

El presente dictamen fue acordado en sesión de 18 de enero de 1996, de esta Comisión Preventiva Central, por la unanimidad de sus miembros presentes señores Juan Manuel Cruz Sanchez, Presidente; Juan Manuel Baraona Sainz y Carlos Castro Zuloaga.

*[Handwritten signatures and scribbles]*

*[Handwritten mark]*

