

C.P.C. N° 996 / 701

ANT: Denuncia de INTECPA LTDA., sobre irregularidades en el mercado de concesiones de parquímetros. (Licitaciones públicas por concesiones municipales).
Ing. N° 331-95.

MAT: Dictamen de la Comisión.

SANTIAGO, 23 DIC 1996

1.- Mediante presentación de fs. 102, don Mario Pimental Monjes, Gerente General de INTECPA Ltda., en adelante INTECPA, con domicilio en Eliodoro Yáñez N° 2777, denunció ante la Fiscalía Nacional Económica las graves irregularidades que, a su juicio, se vienen cometiendo desde hace más de 15 años en el mercado de las concesiones de parquímetros y que dicen relación con conductas monopólicas, que atentan contra la libre competencia.

Manifiesta que estarían operando en Chile tan sólo dos marcas de parquímetros extranjeros, cuyos representantes, que no menciona, son, a la vez, los oferentes en todas las licitaciones públicas por concesiones a que llaman las Municipalidades.

Señala que en las bases administrativas de los llamados a propuestas suele indicarse como condición esencial para poder participar en ellas, que los oferentes sean representantes exclusivos en Chile de las empresas extranjeras, además de otras exigencias tales como certificados emitidos por los fabricantes que garanticen el respaldo técnico al oferente, muestras de parquímetros idénticos a los ofertados, etc.

Dado que los representantes de las empresas extranjeras son además oferentes en las licitaciones, cuando se les solicita información sobre precios, plazos o certificados, se niegan a entregarla o lo hacen a destiempo y bajo condiciones absolutamente discriminatorias, en precios y plazos, que hacen imposible una competencia leal y en igualdad.

Se refiere específicamente a la situación que se produjo con la Municipalidad de Chillán, quien en el mes de Febrero de 1995 llamó por segunda vez a propuesta para la concesión de 822 parquímetros electrónicos, alimentados con monedas, por un período de 7 años, renovable por períodos de 3 años, luego de haber declarado nulas las ofertas presentadas en el primer llamado producido en el mes de Enero.

Expresa que fueron vanos sus esfuerzos ante los representantes de las marcas de parquímetros, para obtener condiciones razonables y no discriminatorias y que ni siquiera

logró conseguir el certificado de respaldo técnico, habiéndose negado la Municipalidad a modificar esta exigencia, todo lo cual le imposibilitó presentarse a la mencionada propuesta.

Hace presente que es aquí donde se cierra el círculo, el representante-oferente niega la venta o cotiza bajo condiciones que no resisten análisis, luego la fábrica, al informársele de esta situación, niega la posibilidad de cotizar en forma directa, escudándose en tener un contrato con su representante en Chile, que se lo impide.

En consecuencia, los únicos oferentes habilitados para poder participar en las propuestas, son los propios representantes. Pregunta qué ocurre si, además, los dos representantes se concertan y se distribuyen el territorio de modo de presentarse a las propuestas en total concomitancia.

Estima se encuentra ante la violación de principios básicos, uno de los cuales es el contenido en el Decreto Ley N° 211, de 1973, que prohíbe las conductas monopólicas y aquéllas que atenten contra la libre competencia.

Señala que conforme a la reiterada jurisprudencia, la denegación de ventas o servicios, las representaciones exclusivas y la discriminación en materia de precios y condiciones de venta, constituyen conductas monopólicas que contravienen el orden público y económico.

Destaca que, por tratarse de un producto tan peculiar y escaso como lo son los parquímetros, respecto de los cuales no existen opciones o alternativas, estas situaciones revisten una más delicada configuración de las prácticas sancionadas en el Decreto Ley antes mencionado.

Acompaña diversos documentos, que rolan de fs. 1 a 101, entre los cuales se encuentran los siguientes: dos llamados a propuesta pública efectuados por la Municipalidad de Chillán para la concesión de la explotación del servicio de estacionamientos regulados con parquímetros (fs. 1 y 2); Bases Administrativas y Especificaciones técnicas para la referida propuesta (fs. 3 a 15); oficios del Alcalde de Chillán a los señores oferentes de la propuesta, respondiendo consultas de éstos (fs. 16 a 28); solicitudes de cotización de parquímetros electrónicos marca DUNCAN y de certificado de respaldo técnico del fabricante enviadas por la denunciante a las empresas E.C.M.Ingeniería en Electrónica, Computación y Medicina S.A. y DUNCAN INDUSTRIES y las respuestas de éstas; solicitudes de cotización de parquímetros marca POM dirigidas a PARQUIMETROS y a CONTROL PARK; Bases Administrativas para propuesta pública para concesión de suministro, instalación, funcionamiento, mantención y explotación de parquímetros en comunas de Ñuñoa (fs. 82 a 85); San Miguel (fs. 86 a 88), y Providencia (fs. 92 a 97), y ciudad de Iquique (fs. 89 a 91);

2.- Se solicitó informe a las Municipalidades de Ñuñoa, San Miguel, Providencia, Santiago, Las Condes y Chillán, acerca de las concesiones que actualmente otorgan en el uso, mantención y explotación de parquímetros para estacionamientos, con indicación, entre otros, del área y tiempo de cada concesión; razones, cuando proceda, de exigir a los proponentes a las licitaciones el que sean fabricantes o que posean la representación en Chile de la marca ofrecida, y el número promedio de proponentes que hayan participado en las últimas propuestas públicas realizadas en su

comuna. Asimismo, se les solicitó el envío de copia de las Bases Administrativas y Especificaciones Técnicas correspondientes, antecedentes todos que se encuentran agregados a estos autos.

3.- Asimismo, la denuncia se puso en conocimiento de PARQUIMETROS S.A. y de Ingeniería en Electrónica, Computación y Medicina, en adelante E.C.M., y se solicitó a ambas empresas los siguientes antecedentes:

3.1. Concesiones que actualmente administra a distintas Municipalidades del país debiendo indicar, para cada una de ellas: a) área de concesión; b) tiempo de inicio y término de la concesión; c) número de parquímetros administrados y d) marca de fabricación de los parquímetros.

3.2. Lista de precios y condiciones generales de venta en cuanto a descuentos y plazos de entrega de los parquímetros que comercializa, indicando modelo y marca del producto;

3.3. Nombre de los principales clientes que adquieran parquímetros y volumen anual de venta aproximado de este producto; y

3.4. Listas de precios y condiciones generales de venta en cuanto a descuentos y plazos de entrega de sus abastecedores internacionales, para los mismos productos indicados en el párrafo 3.2. precedente.

4.- PARQUIMETROS S.A., mediante presentación que rola a fs. 305, rechaza la denuncia, sin responder en forma específica lo consultado por la Fiscalía.

Manifiesta su sorpresa ante la acusación de monopolio que le formula el denunciante, en circunstancias que éste, o su empresa, fue durante 17 años, representante de los parquímetros marca DUNCAN, de fabricación norteamericana y se presentó y se presenta a cualquier propuesta de esta índole a que llaman los Municipios, y más aun, si en el mercado existen empresas que controlan estacionamientos en la vía pública con el sistema de parquímetros, tarjetas y, últimamente, expendedoras de tickets.

Agrega que su empresa no es única en el mercado y no se dedica a la compra y venta de parquímetros de modo de tener un stock permanente en sus bodegas, ya que una vez adjudicada una propuesta se hace el correspondiente pedido a la fábrica ubicada en los EE.UU. de Norteamérica, quien demora entre 150 a 180 días en su despacho; que jamás ha negado la venta a alguien que lo solicita, en su carácter de representante de la productora y que siempre ha cotizado oportunamente, y que existen en plaza, tanto de producción nacional como internacional, más de 15 productoras, tanto de parquímetros como expendedoras de tickets que regulan el estacionamiento en la vía pública.

5.- E.C.M., actual representante de la marca de parquímetros DUNCAN, rechaza terminantemente la denuncia, por las siguientes razones:

5.1. Existen actualmente tres marcas de parquímetros operando en el país: POM de E.E.U.U.; DUNCAN, del mismo país y MICROPARK de Chile; en las licitaciones se ha presentado gran cantidad de oferentes que han cumplido con las bases (a modo de ejemplo acompaña lista en documento anexo N°1, que rola a fs. 312); la mayoría de las licitaciones no tienen la exigencia de

representación exclusiva para los oferentes, pero las Municipalidades exigen ciertas condiciones que garanticen el servicio técnico de parte del concesionario. Hace notar, a este respecto, que la denunciante fue durante más de seis años representante exclusivo de los parquímetros DUNCAN, período en el cual insistentemente trató de exigir en las propuestas públicas, a través de las aclaraciones, que los oferentes fueran solamente representantes exclusivos (adjunta copia de las consultas y respuestas del llamado a licitación de la Municipalidad de Recoleta, la cual no accedió a dicha petición y que rola a fs. 313); niega haber demorado el pedido de cotización por parquímetros, la que fue entregada a tiempo y conforme a las especificaciones solicitadas.

5.2. Rechaza la afirmación del denunciante en el sentido que las condiciones serían discriminatorias y afectarían su posibilidad de ofertar en igualdad de condiciones, por las siguientes razones:

5.2.1. Existen en el mercado mundial bastantes fabricantes de parquímetros y/o equipos medidores de tiempo de estacionamiento. Menciona, a modo de ejemplo, las marcas que a continuación se indican:

| | |
|--------------|--------------|
| POM | E.E.U.U. |
| DUNCAN | C.C.U.U. |
| MICROPARK | CHILE |
| MAKAY | CANADA |
| CALE | U.S.A. |
| SCHLUMBERGER | FRANCIA |
| AMANO | E.E.U.U. |
| METRIC | INGLATERRA |
| SYSCORP | CANADA |
| TACTEL | ISRAEL |
| KIENZLE | ALEMANIA |
| ELSYCO | ISRAEL |
| TELKOR | SUDAFRICA, y |

5.2.3. Las concesiones se ganan no sólo por los parquímetros ofrecidos y la inversión en ellos, sino además, por agresividad o riesgo de la oferta, costos operacionales, conocimiento del negocio, economías de escala, capacidad técnica, infraestructura, etc. Expresa que en el caso de INTECPA, está participando en licitaciones desde mediados de los ochenta y desde esa fecha y hasta el año pasado fue representante exclusivo de los parquímetros DUNCAN y se caracterizó por no ganar licitaciones debido a sus bajas ofertas a las municipalidades, y este mal desempeño tuvo como consecuencia que la compañía DUNCAN le quitara la representación y la entregara a E.C.M.

5.3. En cuanto al caso Chillán, expresa que en el primer llamado, que posteriormente se declaró nulo, se presentaron INTECPA, E.C.M. y PARQUIMETROS S.A. y en el segundo llamado no se presentó INTECPA, supone que debido a que subir su oferta económica escapaba a su política habitual de ofrecer precios bajos. En esa oportunidad se presentó E.C.M. y GROLO INTERNAC LTDA. y ganó E.C.M.

5.4. Las concesiones actualmente administradas por E.C.M. son:

| LUGAR | Nº ESTAC. | F. INICIO | F. TERMINO | MARCA PARQUIM. |
|--|-----------|-----------|------------|----------------|
| RANCAGUA 1 | 250 | 1989 | 1997 | MICROPARK |
| RANCAGUA 2 | 380 | 1994 | 2002 | MICROPARK |
| SAN FERNANDO | 250 | 1990 | 1998 | MICROPARK |
| VALPARAISO | 580 | 1991 | 1997 | MICROPARK |
| QUILPUE | 155 | 1991 | 1997 | MICROPARK |
| CONCEPCION | 700 | 1990 | 1997 | POM |
| OVALLE | 500 | 1994 | 2002 | DUNCAN CALE |
| SAN ANTONIO (término anticipado de común acuerdo) | 800 | 1994 | 1995 | DUNCAN |
| CHILLAN | 850 | 1995 | 2002 | DUNCAN |
| COQUIMBO | 330 | 1994 | 1998 | TARJETAS |

5.5. En lo que concierne a las listas de precios solicitadas, responde que no maneja dichas listas, por tratarse de productos que no tienen venta habitual y normalmente los usan en forma directa. En el caso de los parquímetros MICROPARK, de los que son fabricantes, no manejan stock y los fabrican cuando ganan alguna concesión, por lo tanto, el precio depende del valor de los materiales y los servicios contratados en ese momento, además de la capacidad de fabricación de ese momento. Respecto de los parquímetros DUNCAN y CALE cada vez que necesitan comprar, solicitan cotización a las fábricas, pues el precio depende de las disponibilidades de stock, cantidades, forma de pago, capacidad de fabricación en ese momento, etc.

5.6. En cuanto al nombre de los principales clientes y volumen de venta, expresa que solamente una vez ha vendido (exportado) parquímetros MICROPARK a Paraguay (1.700 parquímetros a US\$ 500 cada uno, valor ex-fábrica).

5.7. Respecto de la lista de precios de los proveedores internacionales, solicita que se pida directamente a éstos, para lo cual ofrece entregar los datos necesarios.

6.- En declaración prestada ante la Fiscalía Nacional Económica (fs. 316) y escrito mediante el cual formula observaciones a las respuestas de las empresas (fs. 319), el denunciante señaló que en el mercado internacional existen muy pocas marcas de parquímetros que cumplan con las especificaciones técnicas exigidas por las municipalidades en las propuestas. De la lista de empresas que se le exhibe, señala que cumplen con dichas especificaciones las marcas DUNCAN, POM y MACKAY, y que esta última es fabricada por una empresa canadiense, que posee una producción limitada al mercado local y a la cual no le interesa el mercado chileno, según le expresara un representante de dicha empresa cuyo nombre no recuerda, en los EE.UU.; que otras marcas, como KIENZLE, no fabrican parquímetros sino instrumentos de medición y otras, como TELKOR, si bien fabrican parquímetros, éstos quedan fuera de las especificaciones técnicas por diseños y tecnologías, lo que no les permite participar; que ha efectuado numerosas indagaciones para importar parquímetros que satisfagan las exigencias técnicas, lo que ha sido imposible de conseguir.

Agrega que en el caso de llamadas a propuesta en las cuales los parquímetros se encuentran ya instalados y son de propiedad municipal, caso que corresponden a segundas concesiones, como lo es el de la Municipalidad de Concepción, existe mayor número de oferentes, debido a que no existe la obligatoriedad de cumplir con exigencias de representación o

tener que depender del representante de una marca de parquímetros, para obtener precios y condiciones de entrega dentro de los plazos exigidos por las bases, etc.

Insiste en los hechos denunciados acerca del precio y entrega de los parquímetros, que impide presentarse a la licitación, así como las condiciones de venta: 50% anticipado y 50% contra entrega.

No cree que E.C.M. no maneje el listado de precios de DUNCAN y estima que el hecho de ofrecer datos para que la Fiscalía lo solicite directamente a DUNCAN INDUSTRIES, es un mero pretexto para no informar.

Añade que, como una forma de verificación práctica, basta con revisar cuáles empresas tienen actualmente todas las concesiones a lo largo del país, pudiéndose comprobar que PARQUIMETROS S.A. y E.C.M. poseen todos los contratos, a excepción de la comuna de Maipú, cuya concesión obtuvo INTECPA, obtenido durante el periodo en que fue representante de DUNCAN.

Finalmente solicita que, al margen de las sanciones que corresponda aplicar a las denunciadas, se implante la prohibición de que aquellas empresas que posean representación de parquímetros, puedan participar en las propuestas que incluyan la concesión de éstos, para cautelar así una debida igualdad y transparencia en las propuestas.

7.- La Fiscalía Nacional Económica informó sobre la materia mediante Oficio Ord. N° 653, de 5 de Diciembre en curso.

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

8.1. En cuanto a la exigencia en el sentido que los participantes en la licitación deben ser representantes exclusivos del fabricante de los parquímetros, cabe señalar que de las Municipalidades consultadas, sólo la de Ñuñoa exige para poder participar, que se trate de personas naturales o jurídicas que sean fabricantes o posean la representación en Chile de los parquímetros ofrecidos (Párrafo I 7, 7.1 de las Bases, fs. 282), sin exigir que tengan la representación exclusiva. El objeto, según la referida Municipalidad, es asegurar la calidad del servicio y la seriedad del proponente.

Por su parte, la Municipalidad de Providencia, exige en el punto B N° 16 de las Especificaciones Técnicas de las Bases (fs. 222), que el fabricante del parquímetro cuya propuesta sea aceptada cuente con un representante legal en el país, "quien debe comprometerse, al suscribir el convenio conjuntamente con el concesionario, a disponer de un servicio técnico eficaz y mantener una abundante existencia de repuestos, garantizando el normal funcionamiento de los parquímetros en todo momento", materia esta última que está directamente relacionada con lo que se expone en el párrafo siguiente.

8.2. La exigencia de certificado del fabricante de los parquímetros, donde se comprometa a soportar técnicamente al concesionario durante todo el periodo de la concesión, la tiene sólo la Municipalidad de Chillán (Bases de la licitación, letra j) N° 2 Párrafo X, Presentación de la Propuesta, que rola a fs. 132), y, según lo expresado por ésta, busca "resguardar que el

sistema no fracase en el futuro por falta de repuestos adecuados para los parquímetros".

8.3. De los antecedentes proporcionados por las Municipalidades de Chillán, Santiago, Providencia y Ñuñoa, (San Miguel y Las Condes contestaron que no tenían concesiones de parquímetros), se comprueba que sólo las empresas PARQUIMETROS S.A. y E.C.M. han obtenido concesiones; la primera opera con la marca POM y la segunda con las marcas DUNCAN (norteamericana), CALE (sueca) y MICROPARK, que es de fabricación propia.

8.4. De acuerdo con la fotocopia de la lista de precios de la empresa norteamericana DUNCAN INDUSTRIES (fs. 41), el precio de los parquímetros electrónicos modelo EAGLE, sólo con monedas, es de US\$ 165,71 y el mismo modelo con tarjeta y moneda es de US\$ 166,96. A estos precios se añade un descuento por volumen del 10% si se compran más de 800 unidades. Estos precios corresponden al día 21 de Julio de 1994 y no se fija plazo de entrega.

A su vez, E.C.M. cotizó a INTECPA, con fecha 10 de Enero de 1995, los modelos EAGLE sin llave, Carcaza modelo 76, cerradura normal, en \$ 280.846 y EAGLE con llave, Carcaza modelo 76, cerradura normal en \$ 301.521 (fs. 35) y con fecha 14 de Febrero del mismo año, cotizó 5 modelos Eagle, correspondiendo los dos primeros a los mismos cotizados con anterioridad, donde se conservan los precios antes indicados (fs.76).

Las condiciones de pago, en ambas cotizaciones, son 50% al contado contra Orden de Compra y 50% a la entrega, documentado con Vale Vista o Boleta Bancaria de Garantía a la Vista. No existe descuento por volumen y el plazo de entrega es de 150 - 240 días, de acuerdo a disponibilidad de la fábrica al momento de poner la Orden de Compra.

8.5. En atención a que PARQUIMETROS S.A. negó ser representante de la empresa que fabrica los parquímetros marca POM, el denunciante se dirigió a la empresa CONTROL PARK (que según aquél está constituida por las mismas personas que forman PARQUIMETROS S.A.), por intermedio del Notario Suplente de la 30ª Notaría de Santiago, don Raúl Mella Santibáñez, el cual, de acuerdo con el documento que rola a fs. 80, certificó que constituido en el domicilio de CENTRAL PARK, de calle Irene Ariztía N° 819, para hacer entrega del documento por el cual la denunciante solicitaba la cotización y el certificado de respaldo a que se ha hecho referencia, las personas que lo atendieron se negaron tanto a recibir el expresado documento como a individualizarse ante el Ministro de Fé, por lo que no fue posible realizar la diligencia.

8.6. Consta de autos, que la firma DUNCAN INDUSTRIES, con fecha 1 de Mayo de 1995, se negó a cotizar directamente precios de parquímetros, expresando que no le estaba permitido hacerlo sin la autorización de E.C.M., empresa que, en ese momento, era su distribuidora oficial y legal exclusiva y procedió a enviar la solicitud de precios de INTECPA a E.C.M. (fs. 38).

Consta, asimismo, que E.C.M. se excusó de otorgar a la denunciante, el certificado del fabricante, aduciendo que ello escapaba a sus atribuciones y recomendó pedirlo directamente al fabricante (fs. 34 y 75).

8.7. En lo que concierne a la afirmación de la denunciante en el sentido que sólo las marcas POM y DUNCAN cumplen con las

especificaciones técnicas solicitadas por las municipalidades, cabe considerar que, consultado don René Bognia, Subdirector del Tránsito de la Municipalidad de Santiago, expresó que las marcas que cumplían con dichos requisitos eran POM, DUNCAN, TELKOR (sudafricana), que es un parquímetro doble con forma de un pequeño mueble y una marca canadiense cuyo nombre no recordó.

9.- De todo lo señalado precedentemente, a juicio de esta Comisión, es posible concluir lo siguiente:

9.1. Desde el punto de vista de la libre competencia, merecen reparos aquellas cláusulas o normas contenidas en las Bases Administrativas para las Propuestas Públicas por la concesión municipal de explotación del servicio de estacionamientos limitados con parquímetros, que exijan que el proponente tenga la calidad de representante del fabricante del parquímetro, así como aquéllas que le exijan acompañar un certificado expedido por el fabricante por el cual éste se compromete a soportar técnicamente al concesionario por todo el período de la concesión, por infringir los artículos 1º y 2º letras e) y f) del Decreto Ley N° 211, de 1973, por cuanto impiden o entran el legítimo acceso a una actividad y restringen la competencia.

9.2. Dadas las peculiares características de los parquímetros, toda vez que no se trata de un artículo cuya adquisición interese a cualquiera, atendido lo especializado de su uso, resulta lógico que las empresas que tienen la representación del fabricante y que, a su vez, postulan en las licitaciones a que llaman las Municipalidades, no mantengan un stock de ellos destinado a la venta a particulares, sino que sólo una vez que hayan ganado la propuesta correspondiente formulen el pedido respectivo.

9.3.- Respecto de la existencia de una posible colusión entre PARQUIMETROS S.A. y CONTROL PARK, o que dichas sociedades estén constituidas por las mismas personas, son hechos que no han sido acreditados en estos autos.

9.4.- En cuanto a la petición formulada por INTECPA, en el sentido que se prohíba a aquellas empresas que posean la representación de los fabricantes de parquímetros, participar en Propuestas de concesiones para operar estos elementos, con el fin de garantizar la debida transparencia y competencia, ella debe ser desechada por cuanto implicaría una restricción de la oferta de parte de la autoridad, acto que sería contrario a las normas del Decreto Ley N° 211, de 1973.

9.5.- En mérito de lo expuesto, esta Comisión, en uso de sus facultades contenidas en el artículo 8 letra c) en relación con el artículo 11 del Decreto Ley N° 211, de 1973, acuerda lo siguiente:

9.5.1. Desestimar la denuncia en contra de Parquímetros S.A. y E.C.M. Ingeniería en Electrónica, Computación y Medicina S.A., por no encontrarse acreditado en estos autos que dichas empresas hayan incurrido en conductas contrarias a las normas sobre libre competencia contenidas en el Decreto Ley N° 211, de 1973.

9.5.2. Prevenir a las Municipalidades del país en el sentido que las Bases para las Propuestas Públicas por la concesión municipal de explotación del servicio de estacionamientos limitados con parquímetros, no pueden contener normas que exijan a los proponentes tener la calidad de representantes, exclusivos

o no, del fabricante de la marca respectiva y/o que exijan a aquél acompañar un certificado del fabricante, por el cual éste se compromete a soportar técnicamente al concesionario durante todo el período de concesión.

9.5.3. Prevenir a las empresas que detenten la calidad de representantes de los fabricantes de parquímetros, en el sentido que sus condiciones de comercialización deben ser públicas y transparentes, con el objeto de no transgredir las normas sobre libre competencia contenidas en el Decreto Ley N° 211, de 1973.

Notifíquese al señor Fiscal Nacional Económico, a las empresas Intecpa Ltda., Parquímetros S.A. y Control Park y a las I. Municipalidades de Santiago, Providencia, Ñuñoa y Chillán,

Transcribese a la Asociación Nacional de Municipalidades.

El presente dictamen fue acordado en sesión de 23 de Diciembre de 1996, de esta Comisión Preventiva Central, por la unanimidad de sus miembros presentes señores Juan Manuel Cruz Sánchez, Presidente; Pablo Serra Banfi; Emanuel Friedman Corvalán, Rodemil Morales Avendaño y Jorge Seleme Zapata.

No firma el señor Emanuel Friedman Corvalán, no obstante haber concurrido al acuerdo, por encontrarse ausente.

