

Santiago, diecisiete de Diciembre de mil novecientos ochenta y cinco.

V I S T O S :

1.- A fs. 1 corre fotocopia del dictamen N° 466/133, de 30 de Enero de 1985, de la H. Comisión Preventiva Central que acoge una denuncia del señor Subsecretario de Economía, Fomento y Reconstrucción en contra del Directorio de la Asociación Gremial de Dueños de Buses Verde Mar, por haber incurrido ésta en prácticas contrarias a la libre competencia al imponer un valor uniforme del pasaje a sus asociados y sancionar a quienes no acataron la orden de la directiva en el sentido indicado.

La H. Comisión Preventiva Central, por medio del aludido dictamen, ordenó a la Asociación Gremial de Dueños de Buses Verde Mar, por mayoría de votos, poner término inmediato a toda forma de imposición de tarifas a sus asociados. El miembro don Iván Yáñez Pérez estuvo por desestimar la denuncia, atendido "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...." Estimó, además, que la competencia debe ser de las asociaciones y/o personas naturales que tengan la concesión del servicio, entre sí.

2.- A fs. 8, don Pedro Cuneo Espinoza, Presidente de la Asociación Gremial de Dueños de Buses Verde Mar, interpuso recurso de reclamación en contra del dictamen N° 466/133, de 30 de Enero de 1985, pidiendo que esta Comisión revoque dicho dictamen y declare que la entidad que representa no ha transgredido las disposiciones del Decreto Ley N° 211 y desestime, por tanto, la denuncia del señor Subsecretario de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Funda su recurso en el carácter de unidad económica que tiene la Asociación; la que no se limita a agrupar a empresarios afines, con propósitos sociales, sino que utiliza su calidad de persona jurídica para constituir una empresa que presta determinados servicios de transporte de pasajeros. Estas asociaciones gremiales han sido la forma jurídica de constituir empresas de servicios de transportes de pasajeros en Chile, que vino a reemplazar a las asociaciones de hecho que anteriormente existían.

Agrega que lo que el Decreto Ley N° 211, de 1973, sanciona es el acuerdo o imposición de precios a otros. En este caso, en cambio, la empresa se impone precios a sí misma, para regular su actividad, ya que, en caso contrario, se produciría el caos.

Añade que la verdadera guerra de tarifas, especialmente en la V Región, ha derivado en una competencia peligrosa en una actividad de tanta responsabilidad como lo es la de transportar vidas humanas.

Considera la mencionada Asociación que la competencia, en estos casos, se produce entre los buses y de las diferentes asociaciones o sociedades entre sí, incluyendo a los taxis colectivos.

Objeta, por último, el considerando 7° del dictamen en cuanto en él se argumenta que no puede aceptarse que grupos de empresas actúen en forma mancomunada, porque sería sentar un precedente que más tarde se podría invocar para justificar conductas monopólicas. Explica que, en el caso concreto de que se trata, no existe tal cúmulo de empresas, sino que solamente hay un conjunto de dueños de buses que se agrupan para constituir un empresa, bajo la forma de Asociación Gremial, para coordinar los servicios del empresario.

Niega, por último, la existencia de alguna clase de monopolio en la locomoción colectiva de Valparaíso, pues la realidad es diametralmente diferente, dado que existe una competencia tan intensa que ha sumido a los dueños de buses en

una situación económica crítica, derivada de las bajas tarifas, impuestas por esta misma razón.

3.- A fs. 12 corre el informe que la H. Comisión Preventiva Central evacuó a raíz del recurso de reclamación de la Asociación denunciada.

Considera dicha Comisión que existen razones de derecho para estimar que las asociaciones gremiales son entes jurídicos concebidos para la agrupación de personas que desarrollan actividades comunes y no para actuar como empresas comerciales, ya que, por su propia naturaleza, no pueden repartir las rentas, utilidades, beneficios o excedentes de la asociación, entre sus afiliados.

Después de expresar que la afiliación, a una asociación gremial es un acto voluntario, tanto para ingresar como para permanecer en ella, el informe señala que el Decreto Ley N° 211, de 1973, considera, entre otros, como hechos, actos o convenciones que tienden a impedir la libre competencia, los acuerdos de precios entre empresarios o la imposición de los mismos a otros y que la Comisión Resolutiva ha manifestado en su Resolución N° 140, de 24 de Enero de 1983, que las asociaciones gremiales regidas por el Decreto Ley N° 2.757, de 1979, no pueden ser consideradas como empresas comerciales con facultades para intervenir directamente en el transporte de carga.

Acota también el informe de la H. Comisión Preventiva Central, que estas asociaciones gremiales están sometidas a la fiscalización del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y, en el caso presente, ha sido el propio señor Subsecretario de esa Secretaría de Estado quien ha efectuado la denuncia ante la Fiscalía Nacional Económica, de modo que puede inferirse que para el organismo fiscalizador de las Asociaciones Gremiales, éstas no pueden constituirse en empresas comerciales.

Agrega el informe, que el señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, quien emitió opinión durante la investigación, ha explicado que las asociaciones gremiales nacieron destinadas a racionalizar la prestación de servicios, pero que, consciente de los planteamientos de la Fiscalía Nacional Económica, estima recomendable, ya sea mediante un decreto aclaratorio del reglamento vigente o de precisiones de los propios permisos que se otorguen, se puntualice que el procedimiento usado no importa conferir la calidad de empresario a la Asociación, sino que a los asociados, siendo aquélla una especie de mandataria de los socios.

Concluye el informe que, en mérito de lo expuesto, queda claramente configurada la infracción de la letra d) del artículo 2º del Decreto Ley Nº 211, de 1973, en la conducta reprochada a la Asociación Gremial de Dueños de Buses Verde Mar.

4.- Esta Comisión, a fs. 25 y en conformidad con lo dispuesto por el inciso final del artículo 9º del Decreto Ley Nº 211, de 1973, se ha avocado al conocimiento del asunto en virtud de sus propias atribuciones.

5.- A fs. 28 y 29 corre oficio de la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción dando respuesta a una solicitud de esta Comisión para que informara sobre el número de Asociaciones Gremiales de dueños de vehículos de locomoción colectiva registradas por cada región y para cada tipo de vehículo.

6.- A fs. 31, el apoderado de la recurrente formula las observaciones dentro del plazo que le otorgó esta Comisión al avocarse al conocimiento de este asunto, reiterando sus planteamientos anteriores.

Menciona, también, los servicios administrativos y de coordinación que presta la Asociación a sus miembros y hace hincapié en la existencia de una caja común, proveniente de las recaudaciones de todos los buses, las que son procesa-

das por un computador y repartidas entre los dueños de buses conforme a un sistema ponderado por vuelta, todo lo cual, a su juicio, demuestra que se trata de una sola empresa que ofrece un servicio al público y se lo vende.

Reitera que existe competencia y que ésta se realiza con otras empresa del mismo rubro, las que también tienen libertad para fijar sus tarifas, de modo que no existe ninguna infracción del Decreto Ley N° 211, de 1973. Concluye que el mero hecho de ser la recurrente una asociación gremial y de fijar los precios a los buses de sus asociados, no constituye un acto que tienda a impedir la libre competencia, por lo que no se le puede calificar de antijurídico, ya que el acatamiento de las tarifas por los miembros de la entidad es un acto voluntario, pues nada impide que ellos se retiren y continúen trabajando sus buses en la forma y condiciones que lo deseen. Añade que así ha ocurrido en la práctica y los disidentes del gremio se retiraron de esa Asociación y actualmente trabajan constituidos en una empresa, en el mismo recorrido que servían con anterioridad.

7.- A fs. 35 formula sus observaciones el señor Fiscal Nacional Económico haciendo mención del informe que evacuó sobre la materia ante la H. Comisión Preventiva Central, en el cual estimó que las asociaciones gremiales, constituidas por empresarios de transportes colectivos, han sobrepasado el texto positivo del Decreto Ley N° 2.757, razón por la cual hizo presente al señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, la improcedencia de otorgar concesiones de servicio público de locomoción colectiva a las asociaciones gremiales, por ser entes jurídicos concebidos para la agrupación de gremios y no para actuar como empresas comerciales.

En mérito de lo expresado, el señor Fiscal reitera que los acuerdos o imposiciones de precios, cualquiera que sea la naturaleza jurídica del ente que los adopte, están específicamente previstos como actos contrarios a la libre competencia por la letra d) del artículo 2° del Decreto Ley N° 211, de 1973.

- 8.- A fs. 40 corre oficio ordinario N° 1.372, de 27 de Junio del presente año, del señor Ministro de Transportes, en el que informa a esta Comisión de la preparación de un decreto supremo modificatorio del reglamento que rige a los servicios de la locomoción colectiva en el cual se indicará, determinadamente, que la facultad de fijar los precios o tarifas de los servicios corresponderá a los empresarios individualmente en el caso de estar agrupados en asociaciones, para evitar la práctica monopólica reprochada por el dictamen reclamado.
- 9.- A fs. 41 corre agregada fotocopia de la sección del Diario Oficial de 9 de Agosto pasado, en la que aparece la publicación del Decreto N° 88, de 28 de Junio de este mismo año, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, modificatorio del Decreto N° 163, de 1984, dictado para los efectos indicados en el N° 8 que antecede.
- 10.- A fs. 44, la parte denunciada acompaña una fotocopia de un oficio del señor Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región Metropolitana, cuyo original fue enviado a la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago evacuando una consulta en un recurso de protección, en el que se informa que las concesiones de recorrido de los servicios públicos urbanos de locomoción colectiva de pasajeros de la Región Metropolitana están mayoritariamente otorgadas a las respectivas Asociaciones Gremiales y no a los socios empresarios integrantes de ellas.

Agrega que constituyen la excepción las concesiones otorgadas individualmente a los empresarios de locomoción colectiva que no están adheridos a ninguna Asociación Gremial, o se han desafiliado conforme al artículo 2° del Decreto Ley N° 2.757, de 1979.

- 11.- A fs. 48, como medida para mejor resolver, esta Comisión ordenó verificar lo siguiente:
- 11.1 Existencia de una Caja común formada con los ingresos de los asociados provenien

tes de la prestación de los servicios de locomoción colectiva.

- 11.2. Forma en que se distribuyen dichos ingresos y con qué periodicidad.
- 11.3. Si con cargo a los ingresos de la Caja común se efectúan pagos tales como, de combustibles, de reparaciones, de compra de boletos, de tributación, de seguros y otros. En caso contrario, quién y cómo soporta esos gastos.
- 11.4. Cualquier otro antecedente que la Fiscalía juzgue atinente para dilucidar si la mencionada Asociación Gremial funciona, en el hecho, como un solo ente económico.

12.- La diligencia anterior fue encomendada a los ingenieros de la Fiscalía, señores Alfonso Couble Cerviño y Juan Antonio Rivera Cifuentes, quienes constataron, informando de fs. 56 a 60, la efectividad de la existencia de una caja común entre los asociados, la forma cómo se distribuyen los ingresos y su periodicidad, los pagos comunes que se hacen con los ingresos de la caja común y la asesoría y servicios que la Asociación presta a sus miembros. De fs. 49 a 55 se agregaron diversos documentos relacionados con la medida para mejor resolver.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: El recurso de reclamación deducido por don Pedro Cuneo Espinoza, Presidente de la Asociación Gremial de Dueños de Buses Verde Mar, en representación de ésta, en contra del Dictamen N° 466/133, de 30 de Enero de 1985, de la H. Comisión Preventiva Central que, acogiendo una denuncia del señor Subsecretario de Economía, Fomento y Reconstruc

ción, estimó que el directorio de esa Asociación incurrió en actuaciones contrarias al Decreto Ley N° 211, de 1973, al imponer un precio uniforme a los pasajes de buses y sancionar a aquéllos que no acataron esa imposición y ordenó, a la citada Asociación que pusiera término de inmediato a toda forma de imposición de tarifas a sus asociados.

SEGUNDO: La resolución dictada por esta Comisión, en virtud de las atribuciones que le confiere el inciso final del artículo 9° del Decreto Ley N° 211, de 1973, para avocarse al conocimiento de este asunto.

TERCERO: En los fundamentos del recurso y de la contestación al traslado que le otorgó esta Comisión a la Asociación denunciada, ésta defiende la legalidad de su conducta en la forma señalada en los N°s 2° y 6° de la parte expositiva de este fallo.

Dichos fundamentos son:

- a) Que la Asociación Gremial denunciada constituye una empresa que no impone precios a terceros, sino que se fija una tarifa a sí misma.
- b) Que la existencia de esa empresa se prueba no sólo con la prestación de determinados servicios administrativos a los asociados, sino con la modalidad de recaudación, control y reparto de los dineros provenientes del cobro de pasajes de locomoción colectiva de todos ellos.
- c) Que es erróneo sostener que el solo hecho de fijar precios sea un acto monopólico, como tampoco puede decirse que haya imposición de precios a terceros cuando existe la facultad irrestricta de pertenecer o no a una asociación gremial, y se puede desempeñar la actividad al margen de toda asociación.

CUARTO: El señor Fiscal Nacional, por su parte, tanto en el informe evacuado para la H. Comisión Preventiva Central como en las observaciones formuladas a raíz

del traslado que le confirió la Comisión al avocarse al conocimiento del asunto, ha insistido en que es improcedente que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones otorgue concesiones de servicio público de locomoción colectiva a las asociaciones gremiales, ya que no son entes jurídicos concebidos para actuar como empresas comerciales. También ha reiterado el señor Fiscal su opinión que, de aceptarse la tesis de que grupos de empresarios puedan actuar mancomunadamente, por medio de asociaciones gremiales, se sienta un precedente que puede esgrimirse para justificar acuerdos de precios, reparto de mercados, de zona, etc. en circunstancias que tanto los acuerdos como las imposiciones de precios, cualquiera que sea la naturaleza del ente que los adopte, están específicamente previstos como actos contrarios a la libre competencia por la letra d) del artículo 2º del Decreto Ley N° 211, de 1973.

Considera también el señor Fiscal que la uniformidad de tarifas no es esencial para la existencia de la Asociación ni para el adecuado cumplimiento de sus fines, por cuanto las mayores complejidades que un sistema diferente pueda involucrar no son suficientes para justificar acuerdos contrarios a la ley.

QUINTO: Esta Comisión concuerda, en general, con los planteamientos del señor Fiscal Nacional Económico y con los de la H. Comisión Preventiva Central, no obstante lo cual y apreciando los hechos en conciencia no puede dejar de considerar los planteamientos del señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones contenidos en su oficio N° 159, de 14 de junio de 1984, mediante el cual expresa:

a) Que históricamente la locomoción colectiva ha estado en manos de empresarios singulares, lo que dió origen al nacimiento de asociaciones empresariales de hecho destinadas a racionalizar la prestación de servicios, a financiar los gastos comunes de mantención de garitas y pago de inspectores y a representar al grupo frente a la autoridad.

b) Que el artículo 125 de la Ordenanza del Tránsito y el Decreto N°106, de 1969, impusieron a los empresarios de locomoción colectiva la obligación de establecer en conjunto un sinnúmero de obligaciones, dando reconocimiento legal y reglamentario a las Asociaciones mencionadas que les permitió, incluso, requerir para ellas el otorgamiento de concesiones de recorridos si estaban constituidas por escritura pública y en la misma forma se habían dado un estatuto y tenían directivas responsables.

c) Que con la dictación del Decreto Ley N° 2.757 de 1979, que creó y reguló la existencia de las Asociaciones Gremiales, ese Ministerio consideró innecesario exigir otra suerte de personalidad jurídica para las asociaciones de locomoción colectiva, de modo que comenzó a otorgar concesiones de recorrido a las asociaciones gremiales constituidas en conformidad con el citado Decreto Ley, sin perjuicio de haberlas otorgado, también, a personas distintas de la Asocia-ción y en su mismo recorrido.

SEXTO: Todo lo anterior demuestra, a juicio de esta Comisión, que la autoridad instó a la organización de asociaciones de empresarios para que prestaran, como tales, el servicio de locomoción colectiva de pasajeros y que sólo puso reparos a la fijación de precios y tarifas comunes por el servicio, con la dictación del Decreto N°88, de Transportes aludido en el N°9 de la parte expositiva de este fallo.

SEPTIMO: En el caso de la Asociación Gremial de Dueños de Buses Verde Mar concurre, además, la circunstancia de que ella efectivamente se encuentra organizada de modo que no sólo presta servicios administrativos comunes a los asociados sino que se encarga de administrar los ingresos totales de los buses de una línea y de distribuirlos entre los que prestan el servicio a prorrata del número de "vueltas" que han efectuado, con lo que asegura un servicio continuo para los usua-rios.

Así quedó demostrado con el informe de fs. 56 y siguientes evacuado por la Fiscalía Nacional Económica en cumplimiento de la medida para mejor resolver decretada por esta Comisión.

OCTAVO: Que esta modalidad de prestación del servicio de locomoción colectiva hace que la asociación gremial constituya una forma de empresa de hecho, de suerte que no vulnere las normas de la libre competencia la circunstancia de que se determine a sí misma sus propias tarifas.

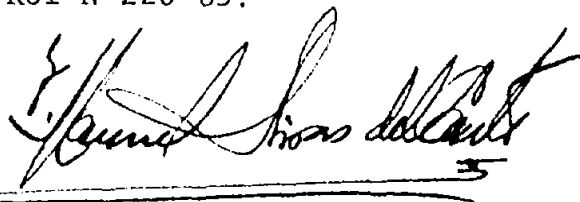
Por estas consideraciones y visto, además, lo dispuesto por los artículos 9º, inciso 4º, 17, letra e) y 18 del Decreto Ley N° 211, de 1973.

SE DECLARA:

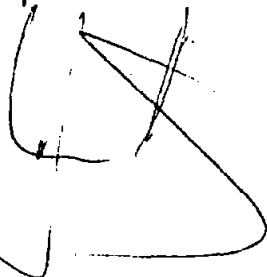
- 1º Que la conducta de la Asociación Gremial de Dueños de Buses Verde Mar, de haber fijado un valor uniforme a las tarifas que cobran sus asociados, no ha infringido las normas del Decreto Ley N° 211, de 1973.
- 2º Que se deja sin efecto el dictamen N° 466/133, de 30 de Enero de 1985, de la H. Comisión Preventiva Central.

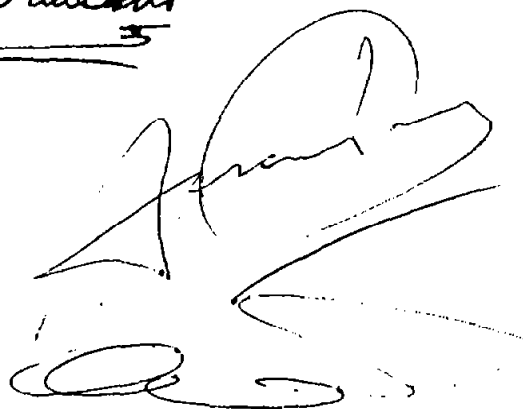
Notifíquese a las partes y transcríbese al señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, al señor Subsecretario de Economía, Fomento y Reconstrucción y a la H. Comisión Preventiva Central.

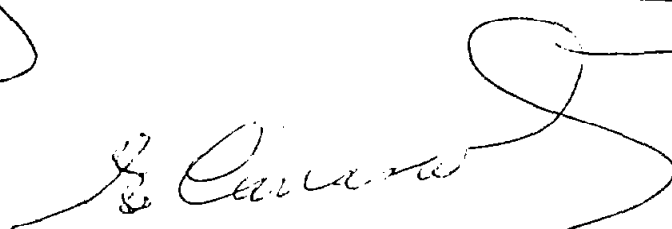
Rol N° 226-85.



J. Ismael Valle







Pronun//