

Santiago, veintisiete de octubre de mil novecientos ochenta y siete.

V I S T O S:

1.- Don Pedro Palacios Espinosa, Gerente General de "Palacios y Fuchslocher Limitada", empresa comercializadora de combustibles líquidos, y en su representación, se dirigió a la Fiscalía Nacional Económica expresando que el Director Regional de la Dirección de Vialidad de la VIII Región rechazó una solicitud de su representada para instalar una estación de servicios en el kilómetro 427,2, costado oriente, de la Ruta 5 Sur, por no cumplir con la distancia mínima de 25 kilómetros entre estaciones de servicios para un mismo sentido del tránsito.

Agrega el señor Palacios en su denuncia que el fundamento del rechazo por parte de la Dirección Regional señalada, contraviene las disposiciones relativas a la libre competencia, ya que la menor distancia entre una y otra estación de servicios es lo que realmente contribuye a promover una real competencia de precios en los combustibles.

2.- De los documentos acompañados por el denunciante consta además:

a) Que por oficio Ord. N° 1725, de 26 de Septiembre de 1986, el Director Regional de Vialidad de la VIII Región rechazó la solicitud de don José Romero Recabal para instalar un "Servicentro Gaspec" a la altura del kilómetro 427,2 de la Ruta 5 Sur, en su costado Oriente, por no tener una distancia mínima de 25 kilómetros con otras estaciones de servicios ubicadas en la misma ruta y en el mismo costado;

b) Que por Oficio de 9 de Octubre de 1986, don José Romero Recabal solicitó al Director de Vialidad de la VIII Región la reconsideración de lo resuelto en orden a denegarle la autorización para instalar un "Servicentro Gaspec", expresando que, en su opinión, la exigencia de distancias mínimas entre estaciones de servicios contraviene "disposiciones expresas de la Contraloría General de la República, Ministerio de Economía y Comisión Antimonopolios". Agrega, que formulada la consulta pertinente ante personas de la Dirección de Vialidad, éstos concordaron con él en el sentido que tal exigencia contraviene disposiciones expresas de la legislación sobre libre competencia.

Consta de los mismos antecedentes, que la Dirección de Vialidad habría rechazado la reconsideración pedida por el señor Romero Recabal.

c) Que el Reglamento provisorio, de carácter interno de la Dirección de Vialidad, denominado "Reglamento para la Instalación de Estaciones de Servicios y otros", establece, en lo pertinente, lo siguiente:

1.- Que su objeto es regular la instalación de estaciones de servicios en zonas colindantes con caminos públicos, así como de todo otro servicio comercial o instalación que esté localizada en terrenos adyacentes a los mismos, tales como restaurantes, autoservicios, hoteles, etc., que generarán flujos vehiculares importantes de entrada y salida a los caminos, sin perjuicio de la competencia que pudiere haber a otros Organismos del Estado;

2.- Que previa solicitud a la Dirección de Vialidad Nacional o Regional respectiva, en la que se deberá indicar la ubicación del sector del camino que permita individualizar el emplazamiento de la instalación y sus accesos, dicho Servicio debe aprobar o rechazar el proyecto definitivo, en relación con las bases técnicas que indica el solicitante;

3.- Que las instalaciones de las estaciones de servicios y sus conexiones con el camino deben contar con accesos adecuadamente diseñados y que la distancia entre estaciones de servicios deberá ser, en lo posible, de 25 kilómetros o más para el mismo sentido de tránsito, distancia que podrá ser menor en casos justificados, que calificará la Dirección de Vialidad;

4.- Que dicha distancia podrá ser menor en zonas urbanas o suburbanas siempre que no se afecte sustancialmente la capacidad del camino ni se comprometa la seguridad de los usuarios;

5.- Que las estaciones de servicios deben proyectarse para atender sólo el flujo de tránsito correspondiente a su vía de dirección, y

6.- Que las estaciones de servicios, deberán ubicarse a una distancia de 450 metros de los cruces, bifurcaciones, empalmes, pasos superiores e inferiores, puentes, túneles, etc.

3.- A fojas 44, el señor Fiscal Nacional Económico, haciendo suya la denuncia interpuesta por la firma "Palacios y Fuchslocher Limitada" requirió de esta Comisión que, en uso de las atribuciones que le encomienda el artículo 5º, inciso final, del Decreto Ley Nº 211 de 1973, sobre libre competencia, represente al señor Director de Vialidad la ilegalidad de tales preceptos reglamentarios y lo inste a derogarlos.

En síntesis, el señor Fiscal Nacional expresó lo siguiente:

a) La distancia mínima de 25 kilómetros o más para el mismo sentido del tránsito entre estaciones de servicios, impide o entorpece la libre competencia de los proveedores de combustibles en las carreteras o caminos;

b) Si bien es cierto que el citado proyecto de Reglamento contempla la posibilidad de que esta distancia pueda ser menor, no especifica, de manera general y objetiva, cuáles serían estos casos, lo que la Dirección de Vialidad puede resolver en forma discrecional;

c) Al impedir la Dirección de Vialidad el acceso de nuevos competidores en el mercado de los combustibles líquidos, está otorgando un privilegio al que ya se encuentra instalado en un determinado lugar, lo que significa, en definitiva, discriminar arbitrariamente en el trato que deben dar los organismos del Estado en materia económica.

4.- A fojas 54, en su escrito de contestación al traslado, el señor Director General de Obras Públicas, en su carácter de representante legal de la Dirección de Vialidad, la denunciada, expresa lo siguiente:

a) Que de conformidad con lo dispuesto en el Decreto del Ministerio de Obras Públicas N° 294, de 1984, que fijó el texto actualizado y refundido de la Ley N° 15.840, sobre Organizaciones y Atribuciones del Ministerio de Obras Públicas y Servicios dependientes, y del D.F.L. N° 206, de 1960, Ley de Caminos, la Dirección de Vialidad está facultada para resguardar la seguridad de los usuarios de las vías o caminos públicos, especialmente en las carreteras nacionales de alta velocidad;

b) Del tenor literal del artículo 41 de la citada ley de caminos, se infiere que la facultad de resguardo que otorga a esa Dirección implica, como en la especie, ciertas limitaciones al libre ejercicio de una determinada actividad económica, exigencias que están condicionadas a aquéllas que el bien común hace aconsejables;

c) Por otra parte, las experiencias nacionales e internacionales relativas a la ubicación de cruces y cambios de pista hacen aconsejable que éstas deban ubicarse en zonas de amplia seguridad permitiendo, al mismo tiempo, el movimiento seguro de los usuarios que transitan tanto en uno como en otro sentido;

d) A mayor abundamiento, agrega, las normas técnicas de ingeniería de tránsito condicionan los accesos a estaciones de servicios sólo al tránsito que va en el mismo sentido en que está ubicada la instalación, de tal manera que se tiende a restringir los cruces y cambios de vías a lugares muy determinados, en los que las condiciones de visibilidad y seguridad lo permitan;

e) De conformidad con sus facultades legales y velando exclusivamente por un fin de interés común, la Dirección de Vialidad debe prevenir las situaciones de riesgos derivadas de autorizar una multiplicidad de vías e instalaciones colindantes a las vías;

f) Acorde con lo expresado, la exigencia de una distancia mínima entre estaciones de servicio es sólo referencial y no constituye una disposición rígida sino que está sujeta a las especiales condiciones del camino en que se pretende instalar la estación de servicio;

g) Por todo lo expuesto, finaliza, la Dirección de Vialidad ha obrado en el ámbito de sus atribuciones y su actuación no ha sido arbitraria ni discriminatoria, sino ajustada a derecho y en defensa del interés común.

No obstante, agrega, el Jefe Regional de Vialidad de la VIII Región, por oficio N° 2219, de 16 de Diciembre de 1986, acogió la reconsideración del recurrente señor Romero y autorizó la instalación del Servicentro solicitada.

5.- El señor Ministro de Transportes al evacuar el informe que se le solicitó por esta Comisión, expresó, en síntesis, que esa Secretaría de Estado no ha impartido instrucciones ni ha tenido participación en relación con la autorización que debe otorgarse por la Dirección de Vialidad para la instalación de estaciones de servicios, restaurantes, autoservicios u hoteles en terrenos adyacentes a vías no urbanas.

6.- Por su parte, el señor Ministro de Obras Públicas, informó a esta Comisión que la facultad que tiene la Dirección de Vialidad en orden a permitir o prohibir el acceso a caminos nacionales no significa un atentado contra la libre competencia, sino cautelar la seguridad del tránsito y de los usuarios de estas vías, que es el bien jurídico que la ley le encarga proteger, único interés que se considera por la Dirección de Vialidad al aplicarse el artículo 41 del D.F.L. N° 206, de 1960, ya citado.

7.- El 19 de Mayo del presente año, tuvo lugar la vista de la causa y se escuchó el alegato del abogado señor David Peralta Anabalón, por la Dirección de Vialidad.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO

PRIMERO: Que el señor Fiscal, mediante Ord. N° 1226, de 10 de Diciembre de 1986, ha requerido de esta H. Comisión Resolutiva, que, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 5°, inciso final, del Decreto Ley N° 211, de 1973, represente al señor Director de Vialidad la ilegalidad de los preceptos reglamentarios relativos a distancias mínimas de 25 kilómetros para la instalación de estaciones de servicios para el mismo sentido de tránsito en los caminos públicos, o para otros tipos de servicios comerciales adyacentes a los mismos, tales como restaurantes, autoservicios u hoteles y lo inste a derogarlos.

SEGUNDO: Que en el caso sublite, según consta a fojas 2, el Director de Vialidad de la VIII Región no dió lugar a la solicitud del recurrente para instalar una estación de servicios por no cumplir con las bases técnicas especificadas en el párrafo 4.2. del Reglamento dictado por la Dirección de Vialidad para la instalación de estaciones de servicios y otros, esto es, una distancia mínima de 25 kilómetros con otra estación de servicios que se encuentra ubicada en el mismo camino, Ruta 5 Sur, kilómetro 427,2 en igual sentido de tránsito.

TERCERO: Que el señor Director General de Obras Públicas, en representación de la Dirección de Vialidad, al contestar el traslado que se le confirió del requerimiento formulado por el señor Fiscal Nacional Económico, formuló las observaciones resumidas en la parte expositiva, expresando que, en uso de la potestad que le confiere el artículo 41 del D.F.L. N° 206, de 1960, Ley de Caminos, su representada sólo autoriza la instalación de estaciones de servicios en predios colindantes con caminos nacionales siempre que exista entre ellas una distancia mínima, elemento referencial sujeto a la apreciación de cada situación en particular.

CUARTO: Que por oficio Ord. N° 2219, de 16 de Diciembre de 1986, el Director de Vialidad de la VIII Región, acogió una nueva solicitud del denunciante señor Romero para que se le autorizara la instalación de una estación de Servicios en la Ruta 5 Sur, kilómetro 427,2, costado Oriente, condicionando dicha autorización a que la instalación de Gaspec se haga, en definitiva, en el costado opuesto al que se encuentra instalada otra estación de servicios, es decir al frente, pues en tal ubicación se mejorarán las condiciones de tráfico y seguridad al atender cada estación de servicios el flujo de vehículos y personas que circulan por su respectivo lado.

QUINTO: Que en relación con la cuestión denunciada, conviene precisar, en primer término, que el artículo 41 del Decreto N° 294, de 1984, de Obras Públicas, que fijó el texto refundido y sistematizado del D.F.L. N° 206, de 1960, Ley de Caminos, dispone a la letra, lo siguiente; "Los propietarios de los predios colindantes con caminos nacionales sólo podrán abrir caminos de acceso a éstos con autorización expresa de la Dirección de Vialidad. Además, dicha Dirección podrá prohibir cualquier otro tipo de acceso a esos caminos cuando puedan constituir un peligro para la seguridad del tránsito o entorpecer la libre circulación de ellos".

SEXTO: Que la Dirección de Vialidad ha puesto en uso un documento denominado "Reglamento para la Instalación de Estaciones de Servicios y otros", a que se refiere la letra c) del N° 2 de la parte expositiva.

SEPTIMO: Que el artículo 41 del Decreto N° 294, de 1984, ya citado, al facultar a la Dirección de Vialidad para autorizar accesos a los caminos nacionales, no estableció de manera general que la distancia entre estaciones de servicios colindantes a dichas vías tuviera que ser de 25 kilómetros o más para el mismo sentido del tránsito, como se expresa en el pretendido "Reglamento para la Instalación de Estaciones de Servicios y otros".

OCTAVO: Que si bien es cierto que el citado documento establece la posibilidad de que esta distancia pueda ser menor, no especifica, objetivamente, cuáles serían estos casos, lo que la Dirección de Vialidad resuelve en forma discrecional.

NOVENO: Que al negar la Dirección de Vialidad a la empresa "Palacios y Fuchslocher Limitada", comercializadora de combustibles líquidos, la autorización que pidió para instalar una estación de servicios en el kilómetro 427,2, costado Oriente de la Ruta 5 Sur, por no cumplir con la distancia mínima de 25 kilómetros entre estaciones de servicios para un mismo sentido del tránsito, sin expresar texto legal alguno que autorice tal limitación o las circunstancias que afectarían sustancialmente la capacidad del camino o comprometan la seguridad de sus usuarios en el lugar indicado, está restringiendo, arbitrariamente, la libre competencia de los proveedores de combustibles en las carreteras o caminos.

DECIMO : Que en el hecho, al impedir la Dirección de Vialidad el acceso a nuevos competidores en el mercado de los combustibles líquidos, está asignando una zona de mercado al distribuidor que se encuentra instalado en un determinado lugar del camino, lo que significa, como lo sostiene el señor Fiscal Nacional Económico en su requerimiento de fojas 44, discriminar arbitrariamente en el trato que deben dar los organismos del Estado en materia económica.

DECIMO PRIMERO: Que en definitiva la Dirección de Vialidad de la VIII Región no concedió la autorización solicitada por Palacios y Fuchslocher Limitada, para instalar una estación de servicios en el kilómetro 427,2 de la Ruta 5 Sur, lado Oriente, según consta de las Resoluciones N° 1725, de 26 de Septiembre de 1986 y N° 2219, de 16 de Diciembre del mismo año, agregadas a fojas 2 y 53 de autos, respectivamente.

En efecto la última resolución citada, al pronunciarse sobre la reconsideración presentada por el solicitante, expresa que "considerando que en este caso el servicentro se instalará en un lugar donde ya existe acceso autorizado, se autorizaría" su instalación frente al otro existente, ubicación que "mejorará las condiciones de tráfico y seguridad al atender cada uno el flujo que circula por su lado".

DECIMO SEGUNDO: Que de conformidad con lo expresado, el fundamento del rechazo por la Dirección de Vialidad de la VIII Región contraviene, por una parte, las disposiciones relativas a la libre competencia, pues la distancia entre estaciones de servicios es lo que realmente contribuye a promover una competencia efectiva de precios en los combustibles y, por la otra, limita la entrada al mercado de los combustibles sin expresar texto alguno que autorice tal limitación.

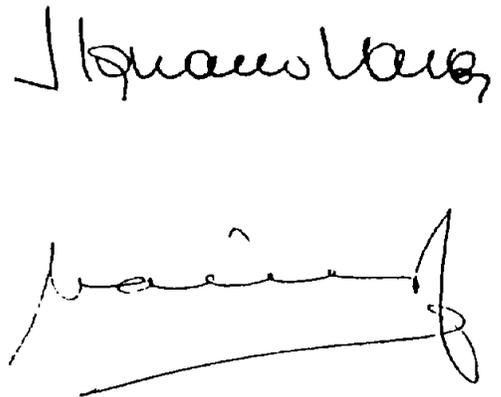
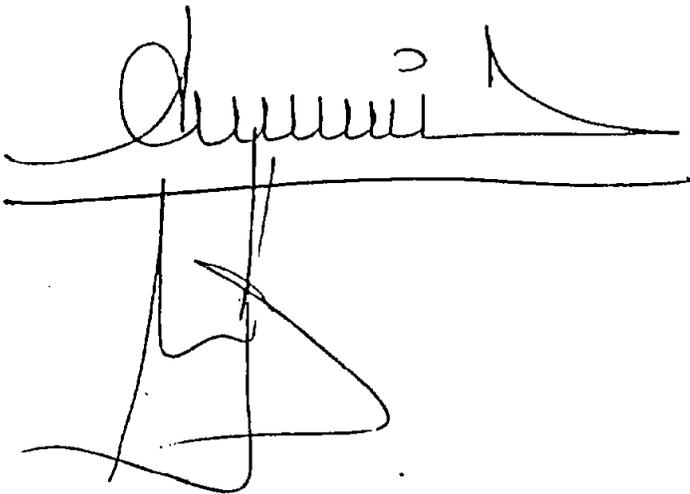
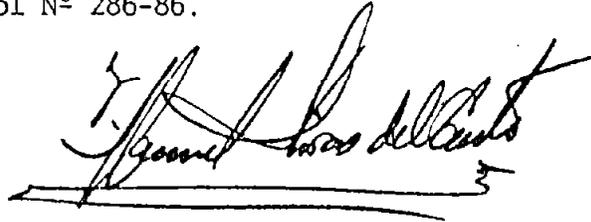
Por estas consideraciones y visto, además, lo dispuesto por los artículos 17°, letra d) y 5°, inciso final del Decreto Ley N° 211, de 1973,

SE DECLARA:

Que se acoge el requerimiento del señor Fiscal Nacional y se representa a la Dirección de Vialidad que debe dejar sin efecto los preceptos internos o reglamentarios relativos a distancias mínimas para la instalación de estaciones de servicios para el mismo sentido del tránsito en los caminos públicos o para otros tipos de servicios comerciales adyacentes a los mismos, tales como restaurantes, autoservicios u hoteles.

Notifíquese al señor Fiscal Nacional Económico, al señor Director General de Obras Públicas, en su carácter de representante legal de la Dirección de Vialidad y a don Pedro Palacios Espinosa, Gerente General de "Palacios y Fuchslocher Limitada", con domicilio en Avenida Vicuña Mackenna N° 5.700, Santiago.

Rol N° 286-86.



Pronunciada por los señores Víctor Manuel Rivas del Canto, Ministro de la Excma. Corte Suprema y Presidente de la Comisión; Alvaro Vial Gaete, Director del Instituto Nacional de Estadísticas; Gabriel Larroulet Ganderats, Tesorero General de la República; Juan Ignacio Varas Castellón, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Chile y Mario Mosquera Ruiz, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

ELIANA CARRASCO CARRASCO
Secretaría Abogado de la H.
Comisión Resolutiva