

¿CUÁNTO TARDAN LAS INVESTIGACIONES DE LA FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA EN MATERIA DE CARTELES?

¿CUÁNTO TARDAN LAS INVESTIGACIONES DE LA FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA EN MATERIA DE CARTELES?*

Febrero 2020



El presente estudio forma parte de una serie de investigaciones que realiza el Centro de Competencia de la Universidad Adolfo Ibáñez (CeCo UAI) para entender y evaluar el desempeño de los organismos de competencia en Chile, en relación a sus funciones de investigación, defensa y promoción de la libre competencia. La primera serie de investigaciones incluye tres estudios separados: la revisión de los tiempos que tarda la Fiscalía Nacional Económica en investigar casos de colusión; la revisión de los tiempos que tarda el mismo organismo en investigar operaciones de concentración; y cuánto demoran el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y la Corte Suprema en resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, en relación a una serie de variables relevantes del sistema.

I. INTRODUCCIÓN

Este estudio tiene por propósito analizar los tiempos de los procedimientos de la FNE en la investigación de posibles colusiones o carteles.

A partir de la información disponible en el sitio institucional de la FNE, es posible obtener una serie de parámetros que a la fecha no han sido sistematizados en nuestro medio. El foco del estudio está puesto en medir el tiempo total de las investigaciones de carteles, tanto de aquellas archivadas como aquellas que llegaron al TDLC, el tiempo que tarda la autoridad en fase de admisibilidad de las denuncias y en fase de investigación, el número de investigaciones que son iniciadas de oficio y aquellas que son iniciadas por denuncia.

Asimismo, es posible comparar la duración de las investigaciones que contaron con delaciones compensadas concedidas por la autoridad respecto de aquellas donde no existió dicho beneficio.

A continuación, se exponen brevemente las principales características de las formas de inicio y término de las investigaciones que conduce la FNE en materia de carteles. Luego, se explica la metodología utilizada en esta investigación; se detallan los resultados de la misma, y, finalmente, se indican las principales conclusiones que fue posible obtener a partir del estudio.

* Se advierte que miembros de CeCo -Felipe Irrazabal, Julio Tapia y Belén Tomic- trabajaron en la Fiscalía Nacional Económica, hace más de un año atrás.

II. INVESTIGACIONES PARA LA DETECCIÓN DE CARTELES

La FNE lleva adelante las investigaciones sobre conductas que puedan constituir colusiones o carteles. Se trata de eventuales acuerdos entre competidores en variables como el precio, la calidad o la cantidad producida, de asignación de cuotas o para afectar procesos licitatorios y que persiguen en definitiva abstraer del proceso competitivo a agentes que debieran estar tomando decisiones de manera independiente.

Las investigaciones pueden tener su origen en *denuncias* de particulares que informan posibles infracciones. Una vez recibida una denuncia, la FNE debe determinar si procede declarar su admisibilidad o bien desestimarla, cuando los antecedentes no ameritan mayores diligencias, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 41 del DL 211.

Las investigaciones también pueden iniciarse *de oficio*. Estas son situaciones en donde la FNE, de propia iniciativa, monitorea industrias en donde podrían existir conductas colusorias, y dirige sus recursos a identificar posibles carteles entre los actores. Es un elemento relevante de los sistemas de protección de la competencia, que vuelve más efectiva la detección de carteles y evita descansar únicamente en la información que proporcionen terceros a través de denuncias.

Al iniciar una investigación, por denuncia o de oficio, la FNE puede tomar la decisión de perseguir la responsabilidad de los infractores ante el TDLC a través de un requerimiento, o de lo contrario, archivar la investigación.

Durante el proceso de investigación conducido por la Fiscalía, los actores que hayan participado en una conducta colusoria pueden aportar evidencia sustantiva para acogerse al beneficio de delación compensada. Este beneficio es un incentivo para la empresa aportante, que le permite quedar eximido total o parcialmente de las sanciones que requiera la FNE ante el TDLC. A su vez, representa una ventaja relevante para la investigación de la agencia, ya que contará con nuevos antecedentes probatorios para fundar su requerimiento, con un carácter preciso, veraz y comprobable.

III. METODOLOGÍA

Para la elaboración de este estudio, se revisaron las resoluciones de archivo de investigación en materia de carteles publicadas por la FNE en su sitio institucional, desde el 1 de enero de 2014 hasta el 15 de enero de 2020. Junto con estos documentos, se revisaron los requerimientos presentados por la FNE por conductas colusorias ante el TDLC en la página institucional del Tribunal, respecto al mismo periodo indicado¹. Se eligió dicho periodo teniendo en consideración un criterio de homogeneidad temporal con el resto de las investigaciones realizadas por CeCo².

Todos los plazos considerados en esta investigación se contaron en **días corridos**.

En base a estos documentos fue posible observar las siguientes variables:

- Fecha de ingreso de denuncia ante la FNE
- Fecha de resolución de inicio de investigación por parte de la FNE
- Fecha de resolución de archivo de la investigación por parte de la FNE
- Fecha de interposición de requerimiento ante el TDLC
- Casos en que se otorgó un beneficio de exención de multa (delación compensada)

Además, cabe tener en cuenta las siguientes observaciones:

- Respecto de las investigaciones iniciadas mediante más de una denuncia, el cálculo de duración de la investigación se hizo a partir de la primera denuncia. Esto sucedió en los procedimientos Rol FNE 1256-08, 2022-12, 2054-12 y 2356-15.
- En el requerimiento de la FNE contra CCNI S.A. y otras (“Caso Navieras” Rol TDLC C-292-2015), la FNE tuvo conocimiento de la conducta anticompetitiva mediante una comunicación del Departamento de Justicia (DOJ) de EE.UU. Para efectos de este estudio, se consideró que dicha investigación se inició de oficio por parte de la Fiscalía. Asimismo, al no estar disponible la fecha de la resolución de inicio de la investigación en la página institucional de la FNE ni en el expediente del caso, se estableció como dicha fecha el día en que el DOJ realizó esta comunicación (07-09-2012).

1 La revisión se realizó en tres etapas. En una primera se recopiló la información y luego se replicó la información en dos oportunidades mediante pares revisores.

2 “¿Cuánto tarda el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y la Corte Suprema en resolver asuntos de libre competencia?”, *Investigaciones CeCo* (febrero, 2020), <http://www.centrocompetencia.com/investigaciones>.

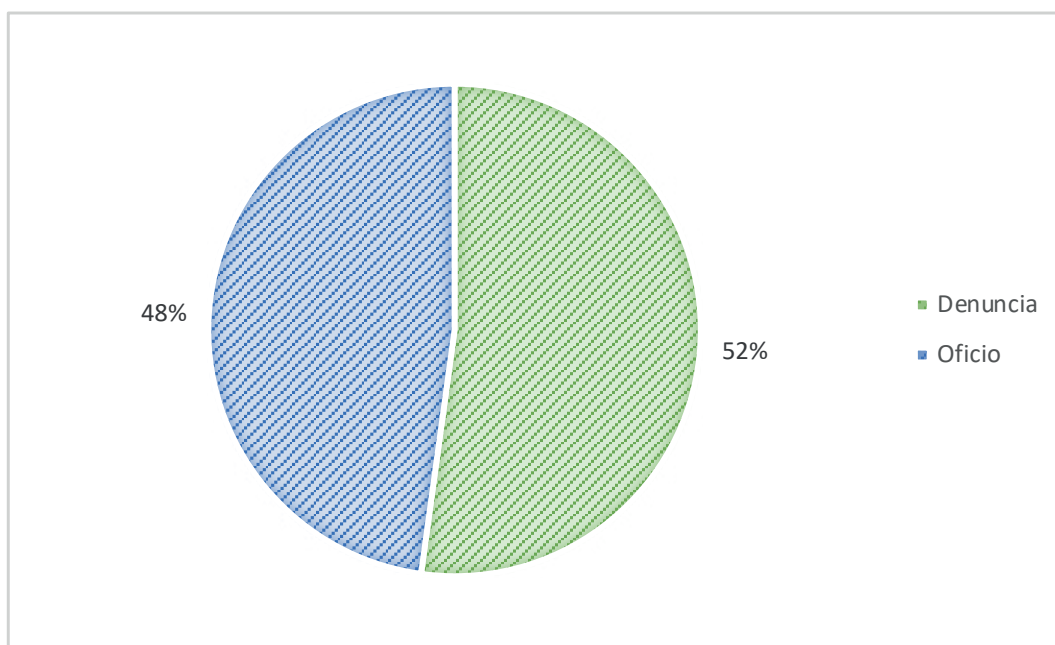
IV. RESULTADOS

1. Formas de inicio y término de las investigaciones

De las investigaciones de carteles abiertas por la FNE, 12 terminaron archivadas y 11 con requerimientos ante el TDLC en el periodo analizado. Además, 22 procedimientos correspondieron a denuncias que fueron declaradas inadmisibles (*i.e.*, no llegaron a la fase de apertura de investigación).

Por otra parte, aunque la mayoría de las investigaciones abiertas tuvo su origen en una denuncia, la distribución es pareja si se compara con aquellas iniciadas de oficio por la FNE (52% versus 48%). Se trata de una distribución equilibrada entre la actividad investigativa de la autoridad que realiza por su propia iniciativa y aquella que tiene su origen en la información de terceros. Esta es una característica a destacar del desempeño de nuestro sistema de detección de carteles, ya que, como fue señalado, no descansa únicamente en la información proporcionada por terceros para iniciar una investigación y destina parte de sus recursos al monitoreo de propia iniciativa.

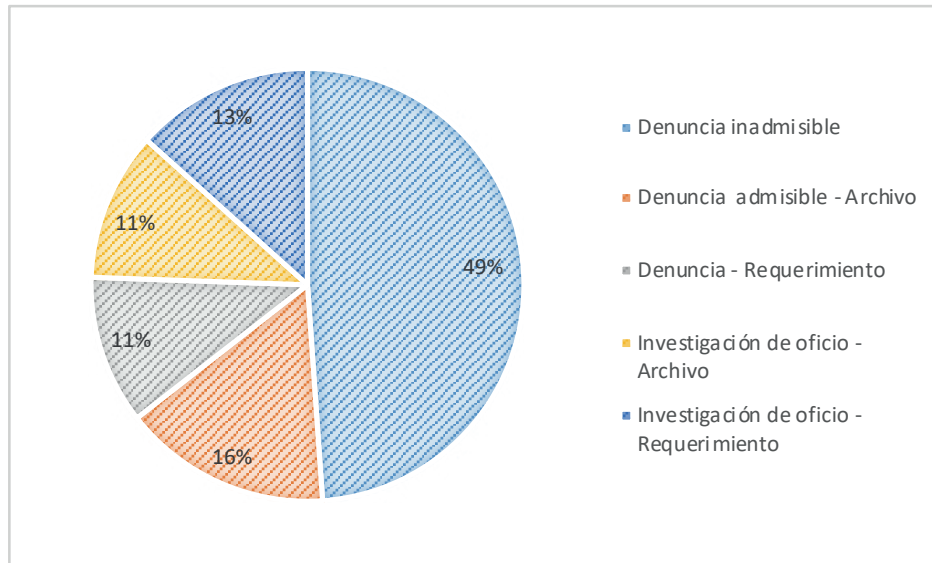
Gráfico 1: Forma de inicio de la investigación



Elaboración propia en base a información disponible en www.fne.gob.cl

A su vez, si se añaden los casos de denuncias declaradas inadmisibles por la FNE, y se subdistingue según el resultado que obtuvieron, la distribución es la que muestra la siguiente figura:

Gráfico 2: Distribución según forma de inicio y término de procedimientos



Elaboración propia en base a información disponible en www.fne.gob.cl

2. Duración de las investigaciones

La duración promedio de una investigación de carteles **fue de 1.006 días (2,7 años)** en todo el período analizado, considerando tanto a las investigaciones archivadas como a las investigaciones que terminaron con requerimiento. Distinguiendo ambas, se tiene que aquellas investigaciones archivadas tuvieron una duración de 776 días (2,1 años) en promedio³, mientras que las que finalizaron con la actuación ante el TDLC se extendieron por 1.258 días (3,4 años) en promedio⁴.

Respecto de aquellas investigaciones que terminaron archivadas, la duración más larga fue de 1.993 días (5,4 años), correspondiente al caso sobre distribución minorista de combustibles líquidos, que comenzó el año 2009⁵. La investigación archivada más breve duró 322 días y correspondió al caso caratulado “Denuncia de H. Diputada Marisol Turres Figueroa”, sobre el alza de precios de empresas de transporte de pasajeros entre Puerto Montt y Calbuco.

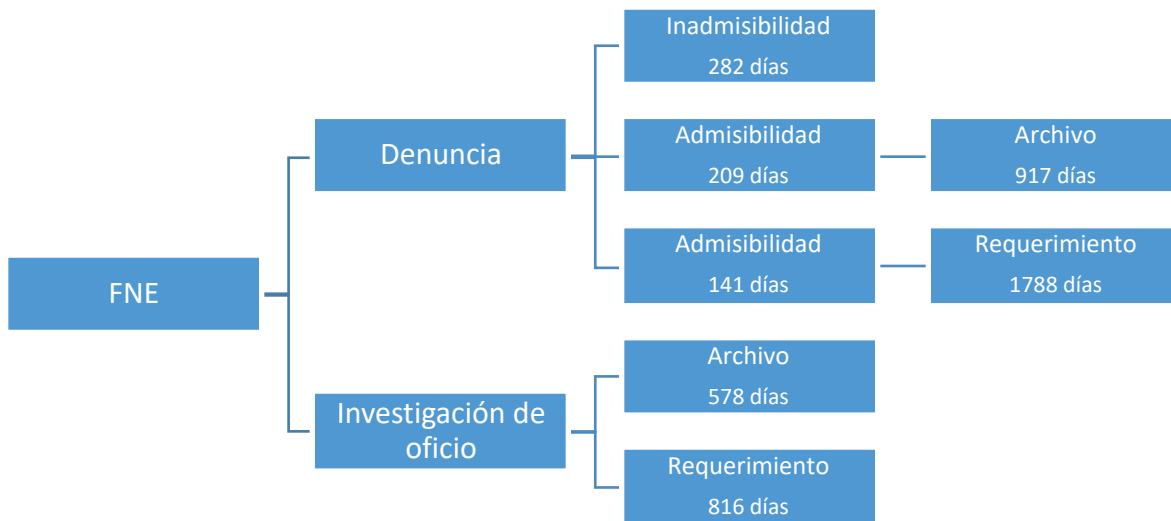
3 El coeficiente de variación para este plazo fue de 0,54, con una desviación estándar de 421.

4 El coeficiente de variación para este plazo fue de 0,48, con una desviación estándar de 605.

5 Esta investigación contó con el uso de las facultades señaladas en el artículo 39, letra n), del DL 211 las (llamadas “facultades intrusivas”) por parte de la FNE, fundamentalmente la obtención de registro de comunicaciones y la interceptación telefónica de ejecutivos y empleados de las empresas que habrían participado en el supuesto cartel. A pesar de esto, la FNE no logró determinar de manera efectiva la existencia de una conducta constitutiva de una infracción al DL 211.

Para contabilizar el tiempo de los procedimientos, también es posible subdistinguir las distintas fases dentro de una investigación de carteles, que pueden incluir denuncias o investigaciones iniciadas de oficio, y la decisión de archivar o requerir. De esta forma, la duración promedio de la fase de admisibilidad de aquellas denuncias que no prosperaron fue de 282 días. Respecto de aquellas denuncias declaradas admisibles que terminaron en archivo, la fase de admisibilidad duró 209 días en promedio, y la investigación duró 917 días en promedio, con un total de 1.126 días promedio. Respecto de las denuncias declaradas admisibles que terminaron en un requerimiento, la fase de admisibilidad duró 141 días y la fase de investigación 1.788 días, con un total de 1.929 días promedio.

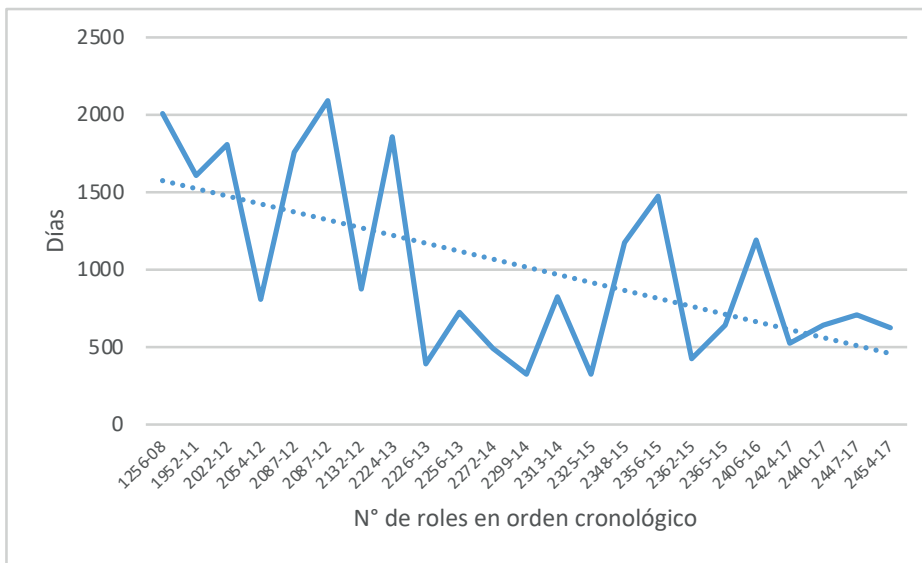
Esquema: Duración promedio de las etapas del procedimiento



Según puede apreciarse en el esquema anterior, las investigaciones iniciadas de oficio tienen una duración sustancialmente menor a aquellas que se inician a partir de una denuncia de particulares, sea que terminen en la decisión de archivar o en la decisión de requerir. Así, por ejemplo, respecto de las investigaciones que terminaron en requerimiento, aquellas iniciadas de oficio tuvieron un promedio de duración de 816 días, mientras que las iniciadas a partir de denuncias tienen un promedio de 1.929 días.

Analizadas a lo largo de los años, las investigaciones de la FNE exhiben la siguiente distribución, con una tendencia a la baja en su duración:

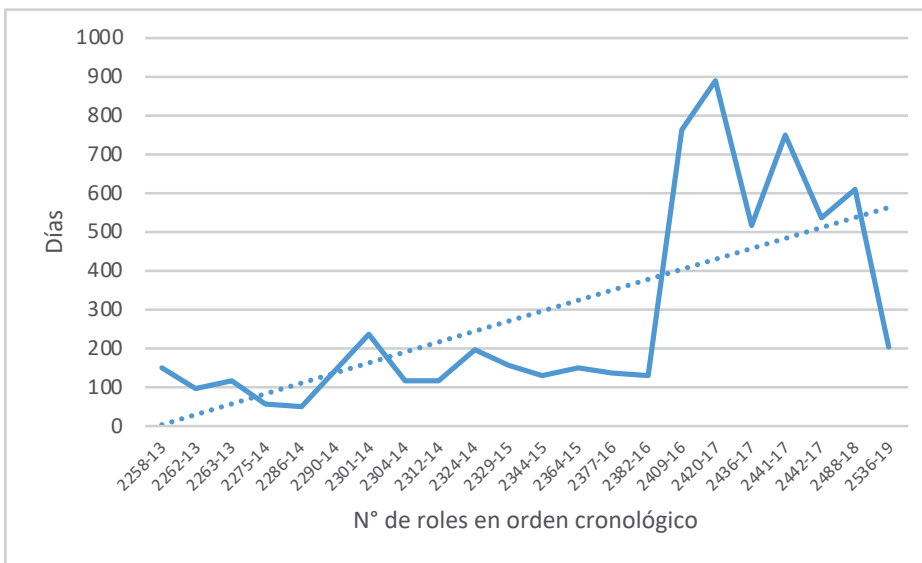
Gráfico 3: Duración en días de investigaciones de la FNE, en orden cronológico



Elaboración propia en base a información disponible en www.fne.gob.cl

Por su parte, el tiempo de análisis de las denuncias declaradas inadmisibles tiene la siguiente distribución, con una tendencia al alza en su duración:

Gráfico 4: Duración en días de la fase de admisibilidad de las denuncias desestimadas



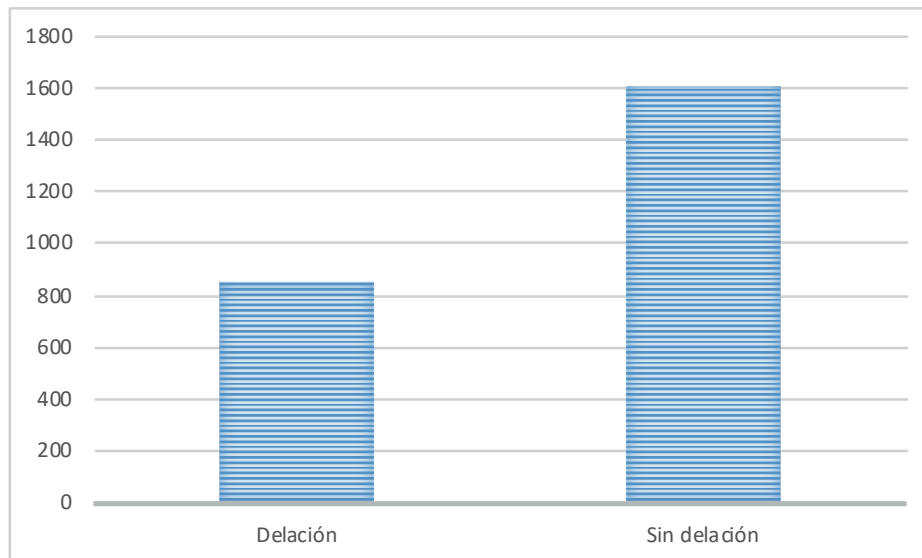
Elaboración propia en base a información disponible en www.fne.gob.cl

3. Tiempo de las investigaciones que llegaron al TDLC y la delación compensada

En relación con los casos que finalizaron con un requerimiento ante el TDLC, aquel con mayor duración fue de 2.076 días (5,6 años), correspondiente a la investigación en contra de la Asociación Gremial de Cirujanos de la V Región⁶. La investigación de menor duración fue la del caso *papeles*, caratulado Requerimiento de la FNE contra CMPC Tissue y otra, que tomó 327 días en finalizar.

Respecto a estos mismos casos, las investigaciones que contaron con una delación compensada tuvieron una duración sustancialmente menor a aquellas que no contaron con delación. En efecto, el promedio de duración desde el inicio de la investigación hasta el requerimiento fue de 848 días para los casos con delación compensada y de 1.600 para los sin delación compensada⁷. Esto puede apreciarse en las siguientes figuras:

Gráfico 5: Días promedio desde inicio de investigación hasta interposición del requerimiento

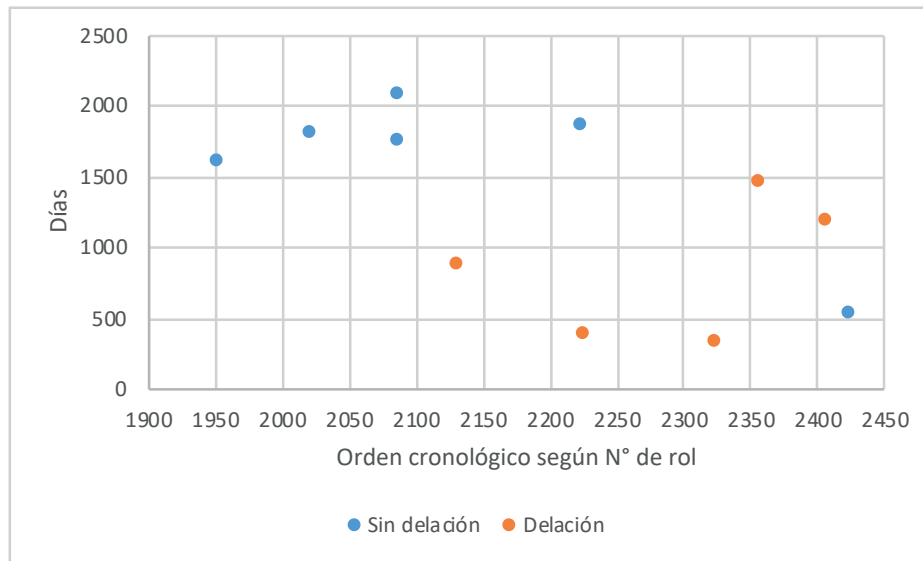


Elaboración propia en base a información disponible en www.fne.gob.cl

6 En esta investigación, un primer requerimiento fue interpuesto en 2017 exclusivamente en contra de la Asociación Gremial. La FNE retiró su requerimiento y continuó su investigación, luego de que el TDLC solicitase individualizar el nombre de los médicos que habrían participado en el acuerdo. En un segundo momento, un nuevo requerimiento fue interpuesto el 28 de mayo de 2018 en contra de la misma asociación y en contra de 111 médicos señalados como personas naturales.

7 El tiempo de 848 días se reduce a 745 días promedio si se agregan las investigaciones del requerimiento de la FNE contra Tecumseh Do Brasil y Whirpool S.A. y del requerimiento en contra de Servicios Pullman Bus Costa Central S.A. y otros. Ambas investigaciones contaron con delaciones compensadas y así quedan contabilizadas el 100% de las investigaciones con delación compensada, aunque se advierte que dichas investigaciones ocurrieron en un periodo anterior al de análisis.

Gráfico 6: Días promedio desde inicio hasta requerimiento, en orden cronológico



Elaboración propia en base a información disponible en www.fne.gob.cl

V. CONCLUSIONES

Las conclusiones de este estudio pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- Si se consideran las decisiones de la FNE desde el año 2014 al 15 de enero de 2020, la FNE **ha conducido un total de 45 procedimientos por eventuales carteles.**
- **La mayoría de estos procedimientos correspondieron a denuncias declaradas inadmisibles (46%)** (i.e., casos que no llegaron a la fase de apertura de investigación).
- Existe una distribución equilibrada entre investigaciones iniciadas por denuncias e investigaciones iniciadas de oficio (52% versus 48%).
- Si se analizan las investigaciones que finalizaron con un requerimiento ante el TDLC, un 13% correspondieron a investigaciones iniciadas de oficio y un 11% fueron investigaciones iniciadas por denuncia, con respecto al total de investigaciones de la FNE.
- La **duración promedio** de las investigaciones fue de **1.006 días (2,7 años).**
- Las **investigaciones** que fueron **archivadas duraron en promedio 776 días** (2,1 años), mientras que las que terminaron con un **requerimiento duraron en promedio 1.258 días** (3,4 años).
- Respecto de aquellas investigaciones que concluyeron con el requerimiento ante el TDLC, cuando se concedieron **beneficios por delación compensada** la duración promedio fue de 846 días, versus la duración promedio de 1.600 días de las investigaciones en donde no existió dicho beneficio. En otras palabras, **las investigaciones con delación han durado sustancialmente menos que aquellas en donde no existió delación.**



Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:
<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

Cómo citar este artículo:

CentroCompetencia UAI, "¿Cuánto tardan las investigaciones de la Fiscalía Nacional Económica en materia de carteles?", *Investigaciones CeCo* (febrero, 2020),
<http://www.centrocompetencia.com/investigaciones>

Envíanos tus comentarios y sugerencias a info@centrocompetencia.com
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485,
Las Condes, Santiago de Chile