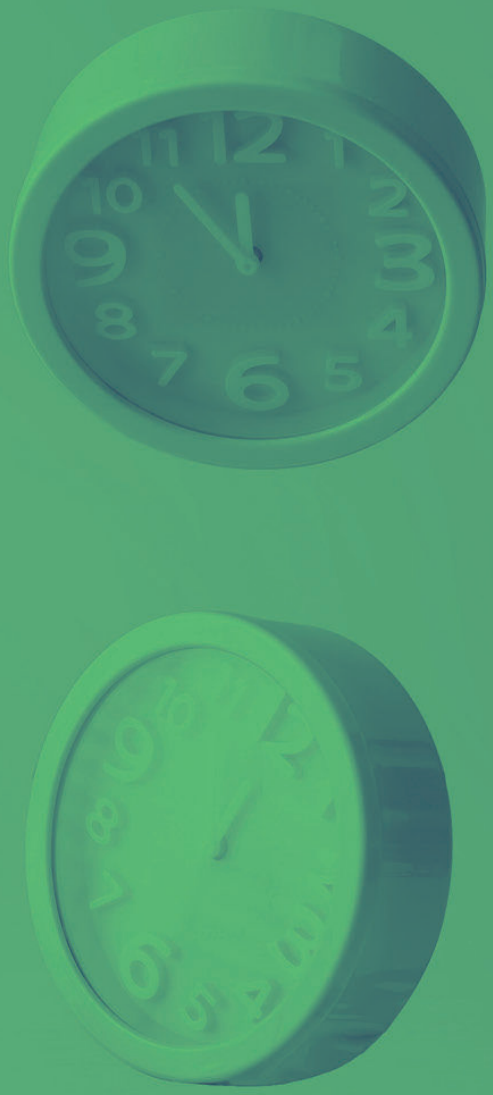
UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ



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

CeCo UAI

CentroCompetencia

¿Cuánto tardan las Investigaciones de la Fiscalía Nacional Económica en Materia de Carteles?

Julio 2022

CeCo UAI

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, publicada a comienzos del año 2020, incluyó tres estudios: 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 demora el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y la Corte Suprema en resolver asuntos sometidos a su conocimiento, en relación a una serie de variables relevantes del sistema. Este estudio pretende actualizar y ampliar la serie de investigaciones con datos hasta el 15 de junio de 2022.

I. INTRODUCCIÓN

Este estudio tiene por propósito actualizar la investigación CeCo publicada el año 2020 (ver investigación CeCo, aquí) sobre los tiempos de los procedimientos de la Fiscalía Nacional Económica (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 Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (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 del estudio.

II. INVESTIGACIÓN 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 Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (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 todas las resoluciones de la Fiscalía Nacional Económica en materia de carteles, publicadas en su sitio web, **desde el 1 de enero de 2014 hasta el 15 de junio de 2022**. 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 indicado.

Todos los plazos de la investigación se contaron en **días corridos**.

En base a estos documentos se observaron 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).

Se debe tener en consideración que existen investigaciones[1] iniciadas a través de más de una denuncia, en cuyos casos el cálculo de duración de la investigación se hizo a partir de la primera denuncia.

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 Investigaciones Rol FNE 1256-08 (Investigaciones sobre distribución minorista de combustibles líquidos), 2022-12 (Requerimiento de la FNE contra Industrial y Comercial Baxter de Chile Ltda. y otra), 2054-12 (Denuncia contra Farmacias Salcobrand S.A. Cruz Verde S.A. y Farmacias Ahumada S.A.), 2356-15 (Requerimiento de la FNE en contra de Fresenius y otros), 2435-17 (Investigación sobre denuncia en el Transporte Público Rural de pasajeros Coyhaique Aysén), 2531-19 (Denuncia en el mercado de planchas de yeso cartón), 2542-19 (Denuncia por eventuales infracciones al DL 211 en reajuste de planes de Isapres) y 2598-20 (Investigación sobre denuncia por licitación de luminarias públicas).

IV. RESULTADOS

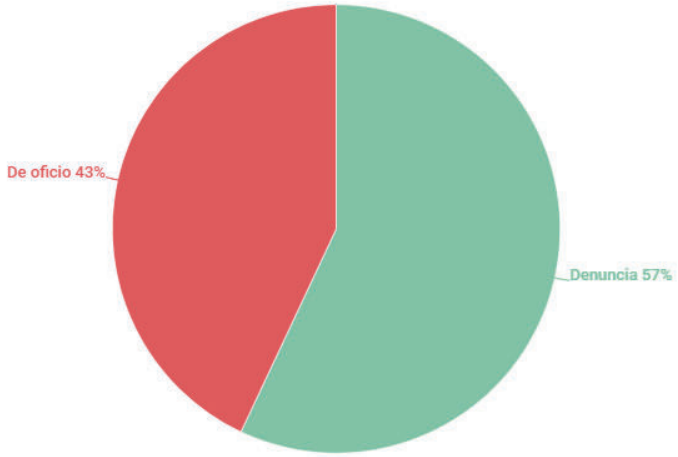
1. Formas de inicio y término de las investigaciones

De las investigaciones de carteles abiertas por la FNE, para el periodo comprendido entre el año **2014 y junio de 2022**, 17 terminaron archivadas y 13 con requerimiento ante el TDLC. Además, 34 procedimientos correspondieron a denuncias declaradas inadmisibles (es decir, no llegaron a la fase de apertura de investigación). En todo el periodo analizado, la Fiscalía condujo 64 procedimientos en materia de carteles.

En relación a la investigación CeCo anterior (2020), se observó un crecimiento en el número total de causas del 42% (de 45 a 64 causas). El mayor crecimiento se observó en las causas declaradas inadmisibles, que aumentaron en un 55% (de 22 a 34).

En el periodo analizado, un 57% de las causas investigadas tuvo su origen en una denuncia y el 43% restante inició de oficio por la FNE. Al igual que en el análisis anterior, la mayoría de las causas inició por denuncia (aunque la cifra era de un 52% en la investigación 2020). A pesar del aumento en dicha proporción, se mantuvo la misma tendencia que en el período anterior, mostrando un equilibrio entre la actividad investigativa de la autoridad y aquella que tiene su origen en la información de terceros.

Figura 1: Forma de inicio de la investigación

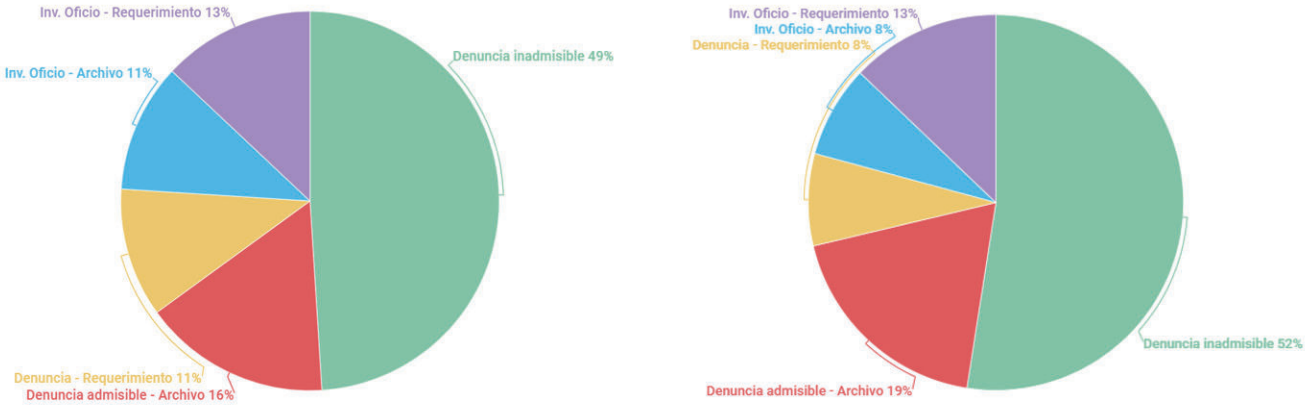


Elaboración propia en base a información disponible en www.fne.gob.cl

En la Figura 2 se incluyen las denuncias declaradas inadmisibles por la FNE y se sub-distingue según el resultado de las investigaciones iniciadas y finalizadas por la Fiscalía. En comparación con el período de investigación anterior, se observó una disminución en la proporción de los pares oficio-archivo y denuncia-requerimiento. Por el contrario, se observó un aumento en la proporción de denuncia-archivo y de denuncias inadmisibles. Nuevamente, las denuncias inadmisibles son la categoría con mayor frecuencia.

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

Investigación 2020 Investigación 2022



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

2. Duración de las investigaciones

Para todo el periodo analizado, la duración promedio de una investigación de carteles fue de **1.070 días (2,9 años)**, considerando tanto las investigaciones archivadas como las que terminaron con requerimiento ante el TDLC. Cabe destacar que, respecto de la investigación anterior, se observa un **aumento en la duración promedio** de 64 días corridos (1.006 días corridos).

Ahora bien, al desagregar según la forma de término, se observa que las investigaciones **archivadas** tuvieron una duración promedio[2] de **798 días** (2,2 años). Por otra parte, las investigaciones que finalizaron con la **actuación de la Fiscalía ante el TDLC**, tuvieron una duración promedio de **1.210 días** corridos (3,3 años).

Respecto de aquellas investigaciones que terminaron archivadas y, al igual que en la investigación anterior, el caso de mayor duración fue de 1.993 días (5,4 años), que corresponde a la denuncia sobre distribución minorista de combustibles líquidos[3]. Por el contrario, la investigación archivada más breve fue de 135 días (4,4 meses) correspondiente a la denuncia en contra de las luminarias públicas[4].

Para contabilizar la duración de los procedimientos, es posible subdistinguir las distintas fases dentro de las investigaciones de carteles, que pueden incluir denuncias o investigaciones iniciadas de oficio, y la decisión de archivar o requerir ante el TDLC.

Como se observa en el esquema a continuación, la duración promedio de las demandas que fueron declaradas **inadmisibles** fue de **292 días**. En relación a las denuncias declaradas admisibles pero que terminan en archivo (par **denuncia-archivo**), se obtiene que la media de la fase de admisibilidad fue de 175 días y el período de investigación de 889 días promedio, con un total de **1.074 días promedio**.

Respecto a las denuncias admisibles que resultan con un requerimiento ante el TDLC (**denuncia-requerimiento**), la fase de admisibilidad alcanzó un promedio de 141 días y el período de investigación una duración promedio

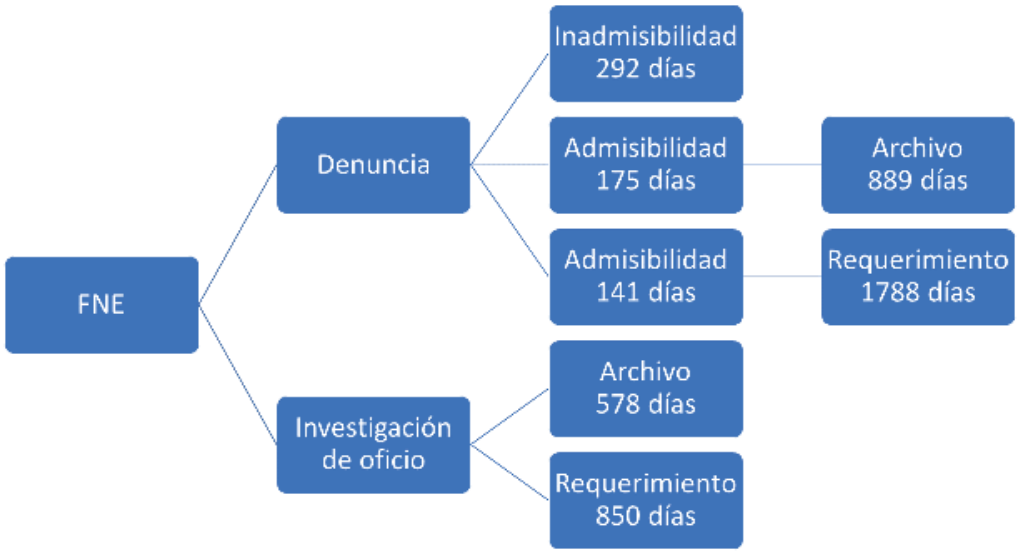
2 El plazo se considera desde la fecha del inicio de investigación.

3 Investigación Rol FNE 1256-08 (Investigaciones sobre distribución minorista de combustibles líquidos).

4 Investigación Rol FNE 2598-20 (Investigación sobre denuncia por licitación de luminarias públicas).

de 1.788 días, sin variaciones respecto al estudio anterior, y con un total de **1.929 días promedio**.

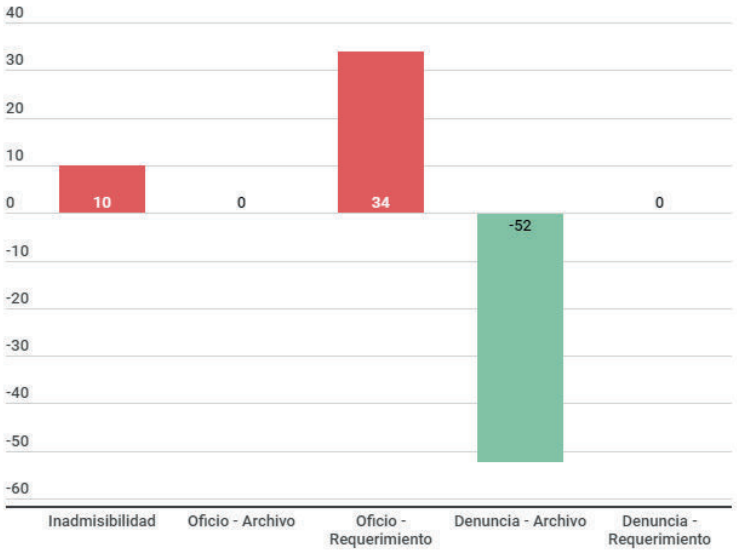
Esquema: Duración promedio de las etapas del procedimiento



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 850 días, mientras que las iniciadas a partir de denuncias tuvieron un promedio de 1.929 días.

La Figura 3 muestra la variación en la duración promedio de cada categoría entre la investigación CeCo anterior (2020) y la investigación actual (2022). Respecto al par denuncia-archivo, se observa una disminución total de 52 días (1.126 vs 1.074, respectivamente), en el par oficio-requerimiento se observa un aumento de 34 días (816 vs 850) y en las inadmisibilidades, un aumento de 10 días (282 vs 292).

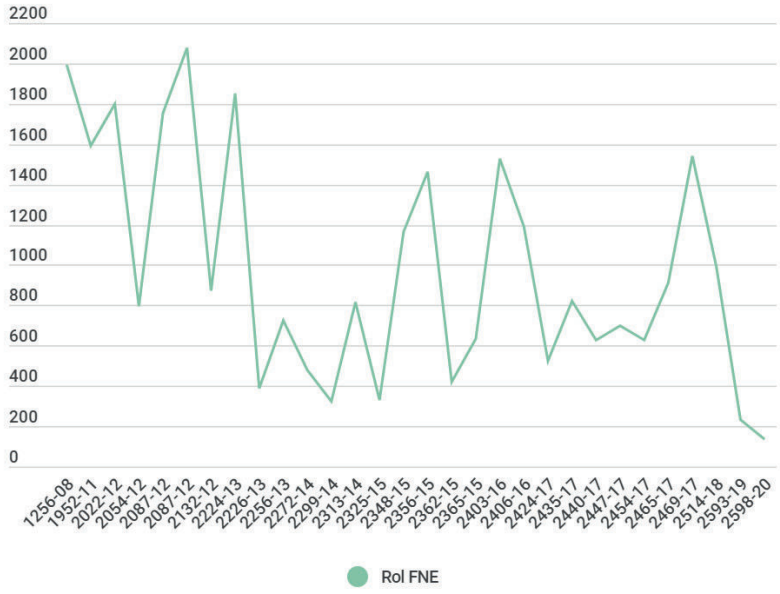
Figura 3: Variación duración promedio 2020-2022



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

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:

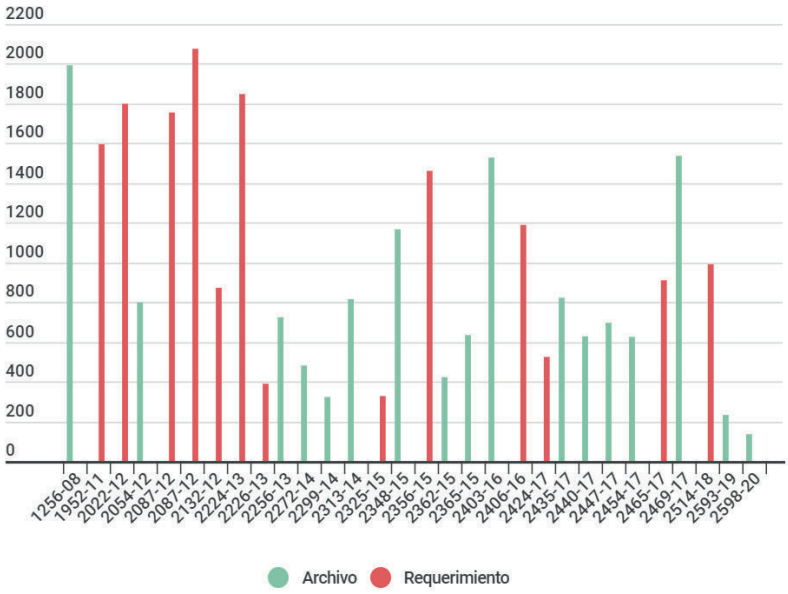
Figura 4: Duración en días de investigaciones FNE según orden cronológico



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

A su vez, es posible diferenciar la duración de las investigaciones de la FNE según su forma de término –archivo o requerimiento–, tal como se oberva en la Figura 5. En línea con las conclusiones anteriores, la duración de aquellas que finalizan con un requerimiento ante el TDLC tiende a ser mayor que aquellas archivadas por la FNE.

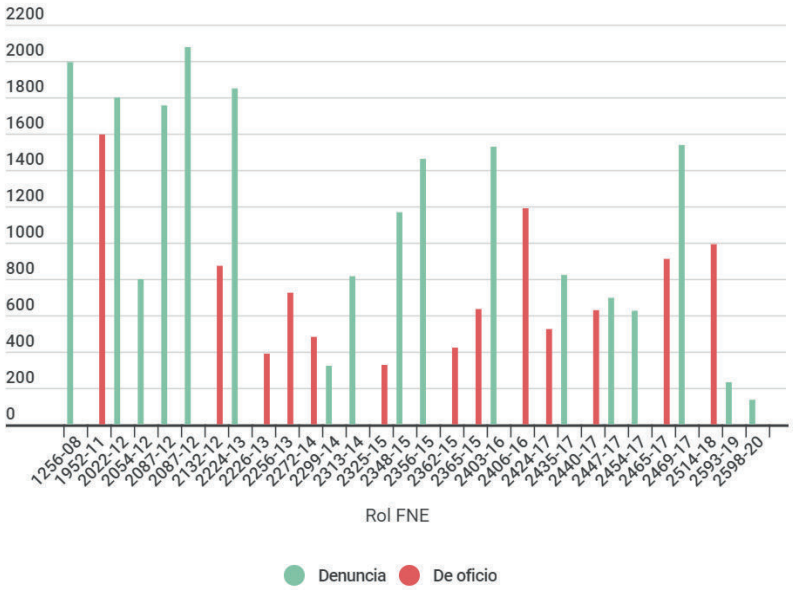
Figura 5: Duración en días investigaciones FNE, según forma de término



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

Asimismo, también es posible contabilizar el número de días de cada investigación, según la forma de inicio –denuncia o de oficio–, tal como se observa en la Figura 6. De los datos se recoge que el tiempo de investigación es menor en aquellas iniciadas de oficio, en comparación con las que ingresan por denuncia de terceros. Sin embargo, las investigaciones iniciadas por denuncias, a pesar de que tienen un mayor período de duración, muestran una tendencia a la baja.

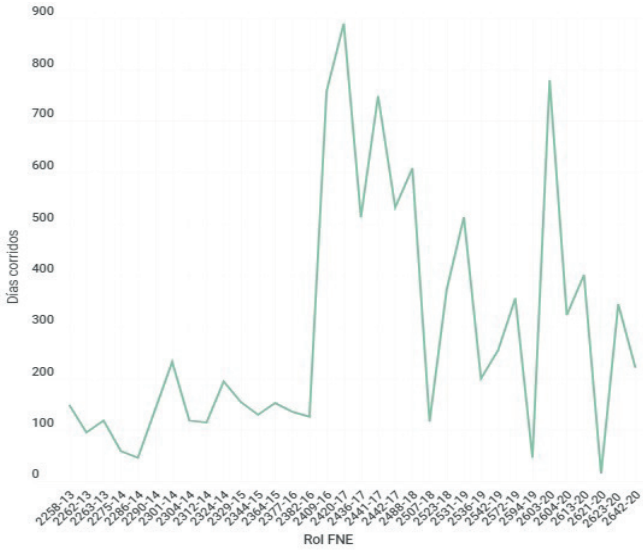
Figura 6: Duración en días de investigaciones FNE, según forma de inicio



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:

Figura 7: Duración en días fase de admisibilidad de las denuncias desestimadas



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

3. Investigaciones que llegaron al TDLC y la delación compensada

Respecto a 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 Región. 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. Al respecto, no se registran cambios respecto a la investigación anterior.

Las investigaciones que contaron con delación compensada tuvieron una duración sustancialmente menor a aquellas que no contaron con delación. En efecto, como se observa en el Gráfico 8 el promedio de duración desde el inicio de la investigación hasta el requerimiento fue de 872 días para los casos con delación compensada y de 1.501 para los casos sin delación compensada. Asimismo, se observa una variación –marginal- en ambos casos.

Gráfico 8: Días promedio desde inicio de investigación hasta interposición del requerimiento

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

IV. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones de este estudio pueden sintetizarse en:

- Si se consideran las decisiones de la FNE desde el año 2014 al 15 de junio de 2022, la FNE **ha conducido un total de 64 procedimientos por eventuales carteles.**

- La mayoría de estos procedimientos correspondieron a denuncias declaradas inadmisibles (55%), aumentando en 9 puntos porcentuales respecto al estudio anterior.

- Existe una distribución equilibrada –aunque menor que la encontrada en la investigación anterior- entre investigaciones iniciadas por denuncias e investigaciones iniciadas de oficio (57% versus 43%).

- Si se analizan las investigaciones que finalizaron con un requerimiento ante el TDLC, un 13% correspondieron a investigaciones iniciadas de oficio y un 8% fueron investigaciones iniciadas por denuncia, con respecto al total de investigaciones (muestra anterior: 13% iniciadas por oficio, 11% iniciadas por denuncia).

- La **duración promedio de las investigaciones fue de 1.070 días corridos (2,9 años)**, en todo el período analizado, considerando tanto las investigaciones archivadas como las investigaciones que culminaron en requerimiento (muestra anterior: 1.006 días).

- Las investigaciones que fueron **archivadas** tuvieron una **duración promedio de 798 días** (muestra anterior: 776 días), mientras que las que terminaron en **requerimiento** duraron en promedio 1.210 días (muestra anterior: 1.258 días).

- Las investigaciones de carteles que cuentan con delación compensada tardan, en promedio 872 días corridos. Por el contrario, las investigaciones sin delación compensada tardan, en promedio, 1.501 días corridos. Es decir, casi el doble.

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:
CeCo UAI, "¿Cuánto tardan las Investigaciones de la Fiscalía Nacional Económica en Materia de Carteles?", *Investigaciones CeCo* (julio, 2022),
http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones

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