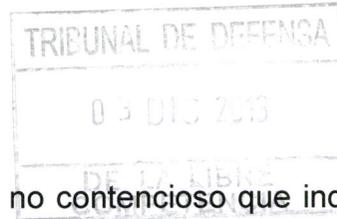


OMAR VÁSQUEZ DUARTE
FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA
MIÉRCOLES 3 DE DICIEMBRE DE 2013
10:30 HORAS



FISCALIA
NACIONAL
ECONOMICA

EN LO PRINCIPAL: Interpone asunto de carácter no contencioso que indica. **EN EL PRIMER OTROSÍ:** Acompaña documentos. **EN EL SEGUNDO OTROSÍ:** Acompaña versiones públicas. **EN EL TERCER OTROSÍ:** Se tenga presente. **EN EL CUARTO OTROSÍ:** Personería, patrocinio y poder.

H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

FELIPE IRARRÁZABAL PHILIPPI, FISCAL NACIONAL ECONÓMICO, domiciliado en calle Agustinas N° 853, Piso 2, Santiago, a este Honorable Tribunal respetuosamente digo:

En virtud de lo establecido en el artículo 18 N° 4) del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de 2005, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211, de 1973 (en adelante, "**DL 211**"), vengo en interponer el asunto de carácter no contencioso que se indica, a fin que este Honorable Tribunal (en adelante, indistintamente, "**H. Tribunal**" o "**TDLC**"), ejerciendo la facultad que dicha norma le confiere, proponga a S.E. Presidente de la República, a través del señor Ministro de Energía, la dictación de preceptos legales y/o reglamentarios necesarios para regular el traspaso de la propiedad de los estanques (también denominados "**bombonas**") de gas licuado a granel (en adelante, indistintamente, "**GLP a granel**" o "**GLP**") entre las empresas distribuidoras de dicho producto, con el objeto de reducir los costos de cambio que enfrentan los usuarios de este servicio y, así, fomentar la competencia en la industria. Asimismo, se estima que dicha normativa, en conjunto con el sistema de transferencia de propiedad de los estanques, debiese contemplar un procedimiento de resolución de las eventuales controversias que se generen en relación a esta materia.

En concreto se solicita que, por intermedio del señor Ministro de Energía, se dicten preceptos legales y/o reglamentarios, con el objeto de implementar las siguientes medidas:

- i. Se establezca un procedimiento de transferencia de la propiedad de los estanques de GLP a fin de evitar el costo asociado a la desinstalación del estanque y la instalación de uno nuevo ante el evento que un cliente pida cambio de una empresa distribuidora; y
- ii. Se considere un procedimiento especial de resolución de controversias en relación a esta materia.

Fundo la presente solicitud en las consideraciones fácticas, económicas y jurídicas que paso a exponer.

I. ANTECEDENTES

1. Durante el año 2012, esta Fiscalía recibió una serie de denuncias de particulares que cuestionaban la calidad de servicio ofrecido por las empresas de GLP a granel. A juicio de los diversos denunciados, las empresas proveedoras de GLP no tendrían incentivos a ofrecer un mejor servicio pues, dada la normativa dictada por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (“SEC”), éstas estarían autorizadas para mantener la exclusividad del suministro del combustible en los estanques de su propiedad. Es decir, una vez contratado por el cliente el suministro de gas con alguna empresa en particular, se eliminaban los beneficios asociados a una competencia entre los distintos oferentes.
2. Con el objeto de estimar la magnitud del problema denunciado, esta Fiscalía consultó al Servicio Nacional del Consumidor (“Sernac”) respecto de reclamos de consumidores en relación a empresas proveedoras de GLP a granel. Dicha institución informó la existencia de 356 reclamos entre enero de 2010 y mayo de 2013. De éstos, alrededor de un 50% decía relación con la

entrega del suministro -en la jerga de la industria, “despachos”- fuera del plazo comprometido.

3. Es importante destacar que el comportamiento comercial de las empresas proveedoras de GLP a granel ha sido un tema ya examinado por las autoridades nacionales de competencia. En efecto, esta Fiscalía ha analizado casos similares, a través de sus investigaciones Rol N°457-02 y Rol N°1747-10, en las que usuarios particulares denunciaron que luego de haber optado por un estanque de alguna de las compañías distribuidoras de GLP, no se les permitía abastecerse de combustible con otros distribuidores.
4. La investigación Rol N°457-02 dio lugar al Dictamen N° 1246 de la Comisión Preventiva Central, de 9 de mayo de 2003, en el que se estableció que la denunciada no hacía más que cumplir con la legislación vigente al impedir que terceros llenasen los estanques de su propiedad.
5. La investigación Rol N°1747-10 fue archivada por esta Fiscalía en aplicación del Dictamen N° 1246, aunque se hizo presente a la SEC sobre las potenciales trabas competitivas en el mercado de referencia, de modo que dicho Servicio las tuviese en cuenta en futuras regulaciones de la industria¹. Sin embargo, esta Fiscalía no obtuvo respuesta ni constató acciones concretas por parte de la SEC.
6. Posteriormente y dada las recurrentes denuncias recibidas por esta Fiscalía, con fecha 17 de mayo de 2012, se solicitó nuevamente a la SEC informar acerca de posibles modificaciones a la normativa vigente en el mercado de GLP a granel, para efectos de incentivar la libre competencia. Al no existir respuesta alguna de parte de la SEC, dicha solicitud fue reiterada el día 3 de julio de 2012.
7. En su respuesta, de 7 de agosto de 2012, la SEC informó que el objetivo de que se radique la responsabilidad de la mantención de los estanques de GLP en los propietarios: “(...) *se basa en la necesidad de reconocer de forma*

¹ Ord. N° 420 de esta Fiscalía, enviado a la SEC con fecha 11 de marzo de 2011.

*permanente a la persona natural o jurídica que deberá cumplir con la obligación de procurar disminuir al máximo, controlar y/o eliminar los eventuales riesgos que la operación presente para las personas o cosas*².

8. Adicionalmente, la SEC informó que el Decreto N° 67, del año 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que contiene el Reglamento del Servicio de Gas de Red, regula la prestación y calidad del servicio en lo que se refiere a la modalidad de distribución a través de redes, pero no respecto de los servicios de distribución de gas a granel para estanques, circunstancia que constituiría un vacío normativo en aspectos relativos a la calidad de servicio. Sin embargo, a la fecha, y a pesar de esa constatación efectuada por la SEC, no ha existido ninguna acción regulatoria concreta a ese respecto.
9. De este modo, y considerando las restricciones competitivas que genera la regulación vigente, esta Fiscalía analizó distintas alternativas para fomentar la competencia en el mercado respectivo que no mermen la seguridad en el suministro de GLP.
10. Entre ellas, y tomando como referencia la experiencia británica³, se ha llegado a la conclusión de que la mejor alternativa consiste en definir un mecanismo que regule y simplifique el traspaso de propiedad de los estanques entre empresas distribuidoras de gas, en caso de que el cliente desee cambiar de proveedor. A juicio de esta Fiscalía, dicho mecanismo no pondría en riesgo la seguridad del suministro y sí reduciría los costos de cambio de los clientes, fomentando así la competencia en este mercado.
11. En este contexto, es que se solicita a este H. Tribunal que ejerza la facultad contemplada en el artículo 18 N° 4) del DL 211 y, que en dicho mérito, proponga a S.E. Presidente de la República, a través del señor Ministro de Energía, la dictación de preceptos legales y/o reglamentarios necesarios

² Respuesta de la SEC, de fecha 7 de agosto de 2012, al Ord. N° 0826 de esta Fiscalía. p. 2.

³ Véase: Competition Commission, "Market investigation into supply of bulk liquefied petroleum gas for domestic use" (Reino Unido, junio, 2006). Disponible en: <http://www.competition-commission.org.uk/our-work/directory-of-all-inquiries/domestic-bulk-liquefied-petroleum-gas/final-report-and-appendices-glossary>.

para: (i) establecer un procedimiento de transferencia de la propiedad de los estanques de GLP; y (ii) fijar un mecanismo de resolución de controversias que pudieren surgir como consecuencia del mecanismo de traspaso antes señalado.

12. Por último, es importante destacar que, aun cuando la investigación a que da origen a la presente consulta se focalizó en el mercado de GLP a granel a nivel residencial, dada la procedencia de las denuncias y los mayores costos de cambio que enfrentan estos clientes respecto de aquellos comerciales o industriales, el mecanismo de transferencia de propiedad de estanques entre empresas distribuidoras de gas, debería ser también extensible al sector comercial e industrial.

II. REGULACIÓN VIGENTE EN LA INDUSTRIA DE GLP A GRANEL

13. El almacenamiento, distribución y comercialización de GLP no es un mercado regulado en sus aspectos comerciales. En efecto, los precios son determinados libremente por las empresas y para el ingreso a este mercado no se requiere de concesión para su explotación, salvo en el caso del gas de ciudad⁴.
14. Sin perjuicio de lo anterior, existen normas aplicables a dicho sector que apuntan por sobre todo a resguardar la seguridad en relación al uso y suministro del servicio.

⁴ El Decreto con Fuerza de Ley N° 1, promulgado el año 1978 por el Ministerio de Minería (DFL N° 1/78), establece quiénes pueden producir, distribuir y comercializar gas; instituyendo al efecto un registro en que deben inscribirse las personas que importen, refinen, distribuyan, transporten o expendan directamente al público petróleo, combustibles derivados de éste, gas natural y gas licuado (art. 2). El mismo cuerpo legal faculta a S.E. Presidente de la República a imponer a quienes integren el registro, mediante un decreto supremo, las obligaciones que hagan necesarias la seguridad de las personas y de la propiedad. A su vez, el art. 9 del Decreto Supremo N° 132 del mismo Ministerio, promulgado el año 1979 (DS N° 132/79), señala que cualquier persona, natural o jurídica, puede comercializar los combustibles mencionados en el art. 1° de dicho cuerpo legal, entre los que se cuenta el GLP. Finalmente, el artículo 15 del DFL 1/78, señala que las empresas de distribución de gas licuado y sus sistemas de operación comercial se rigen, en cuanto a dicha distribución se refiere, por las disposiciones de ese decreto ley, sin que le sea aplicable el régimen de concesiones asociado al suministro de gas por redes.

15. En efecto, la regulación sectorial establece una serie de responsabilidades asociadas al propietario de los estanques o bombonas. Por ejemplo, el artículo 1.3., inciso 1º del D.S. N° 29/86 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que establece el Reglamento de Seguridad para Almacenamiento, Transporte y Expendio de Gas Licuado, señala que: “[e]l propietario, arrendatario o concesionario, a cargo de las instalaciones, será responsable de su seguridad, de la aplicación del presente Reglamento y del Reglamento Interno. El propietario, arrendatario, concesionario o el usuario y el personal de la instalación deberá procurar disminuir al máximo, controlar y/o eliminar los eventuales riesgos que la operación presente para las personas que laboran en las instalaciones, para las personas y propiedades vecinas y terceros”. Lo anterior es reiterado en el artículo 3.2.1. del mismo Reglamento, específicamente respecto de los estanques, al mencionar que: “[e]l propietario de los estanques será responsable de su mantención. El usuario deberá poner en conocimiento del Propietario cualquier anomalía que detecte en su funcionamiento u operación. Si por alguna circunstancia los estanques, de superficie o subterráneos, quedan fuera de su control, será su obligación retirarlos”.
16. A su vez, la Resolución Exenta N° 1.120/96 de la SEC, publicada en el Diario Oficial el 15 de octubre de 1996, establece en su numeral 1.2.1 las responsabilidades del propietario del estanque. Entre éstas, se encuentra la de efectuar la certificación periódica de los estanques a que se refiere la misma resolución.
17. Ahora bien, se ha observado que, salvo excepciones⁵, los clientes de las empresas de GLP a granel solamente son usuarios de los estanques instalados en sus domicilios, siendo las empresas proveedoras de gas las dueñas de los mismos. Sin embargo, la regulación no especifica que sean éstas las únicas facultadas para ser propietarias de los estanques. En efecto, la legislación del ramo establece, en forma separada, una serie de obligaciones y responsabilidades para los propietarios de estanques y para los proveedores de GLP.

⁵ Excepciones que corresponden al sector industrial, en ningún caso a clientes residenciales.

18. En cuanto al suministro de gas propiamente tal, existe además un aspecto normativo referido a los cilindros de GLP que tiene relevancia en el presente análisis. En efecto, el artículo 10 del Decreto Supremo N° 132/79, del Ministerio de Minería, que establece las Normas Técnicas y de Calidad y Procedimiento y Control, Aplicables al Petróleo Crudo, a los Derivados de éste, y a cualquier otra Clase de Combustible, (“DS N° 132/79”), prohíbe envasar GLP en cilindros que no sean de propiedad de la persona o empresa envasadora, a menos que exista un acuerdo entre ésta y el propietario. Si bien tal disposición no hace referencia específica a los estanques o bombonas, la SEC la ha entendido extensivamente aplicable a éstos.

19. En efecto, lo señalado se desprende de la respuesta dada por la SEC a la Comisión Preventiva Central, en el procedimiento que terminó en el Dictamen N° 1246, de 9 de mayo de 2003 (Rol N° 457-02 FNE), el cual, en su numeral 4, señaló lo siguiente: *“[c]onsultada la materia a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, este organismo señaló que, conforme lo establece el artículo 10° del Decreto Supremo N° 132 de 1979, del Ministerio de Minería, ‘Normas Técnicas y de Calidad y Procedimiento y Control, Aplicables al Petróleo Crudo, a los Derivados de éste, y a cualquier otra Clase de Combustible’, se ‘prohíbe envasar gas licuado en cilindros que no sean de propiedad de la persona o empresa envasadora, a menos que exista un acuerdo diferente entre ésta y los propietarios de los cilindros’. Tal prohibición se debe a la responsabilidad que asiste a las empresas envasadoras, por el mantenimiento del cilindro y a su obligación de verificar, antes del llenado, que sus envases no constituyan un peligro para las personas o cosas. Agrega la Superintendencia que dicha prohibición no se contempla en términos explícitos respecto del abastecimiento en estanques, no obstante lo cual es posible entender que ella se extiende también a esta operación”*.

20. Para el caso de los cilindros, en virtud de regulación vigente desde el año 1989, los clientes tienen la posibilidad de intercambiarlos libremente, no importando cuál sea la relación de dominio que exista respecto de esos

cilindros y las diferentes empresas distribuidoras de gas licuado⁶. Bajo este esquema, los cilindros deben ser restituidos a su propietaria en el plazo de 5 días, contados desde la fecha en que el usuario lo haya devuelto. De este modo, aun cuando se mantiene vigente la prohibición de envasar gas licuado en cilindros que no sean de propiedad de quien lo envase, se genera un mecanismo que permite la libre elección de distribuidores de GLP envasado en cilindros, y con ello se fomenta la competencia entre los distintos oferentes. Sin embargo, por sus características particulares de movilidad, dicho mecanismo no resultaría extensible a los estanques.

21. Así las cosas, es posible observar que, dado el diseño actual de la normativa, las empresas incumbentes no realizan el llenado de estanques de propiedad de terceros. En efecto, aun cuando el tipo de gas con que se abastecen los estanques y se rellenan los cilindros es el mismo, y que las plantas de almacenamiento de gas son las mismas para ambos canales de distribución, para las empresas no resulta igual proveer el GLP bajo una u otra modalidad, pues los clientes de GLP a granel en estanques firman contratos de provisión de gas de largo plazo, lo que, debido a la regulación actualmente vigente, supone la exclusividad del abastecimiento durante la duración del mismo⁷.
22. En virtud de lo anterior, a juicio de este Servicio se hace indispensable diseñar un mecanismo regulatorio que, sin poner en riesgo la seguridad en la operación del suministro de GLP a través de bombonas, fomente la competencia en beneficio de los usuarios.

⁶ Decreto Supremo N° 194/89, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que aprueba el Reglamento sobre Libre Intercambio de Cilindros de Gas Licuado. "Artículo 6°.- Los usuarios de gas licuado tendrán derecho a intercambiar cilindros de distribuidores inscritos en el Registro pertinente de la Superintendencia". "Artículo 8°.- Los cilindros ajenos en poder de un distribuidor deberán ser restituidos a su propietario en el plazo de 5 días [...]"

⁷ En la práctica, las empresas proveedoras de GLP a través de estanques se aseguran la exclusividad en la provisión por dos vías: en primer lugar, los contratos establecen cláusulas de exclusividad; y, por otro, las empresas entregan los estanques en comodato, reteniendo su propiedad.

III. DESCRIPCIÓN DEL MERCADO EN QUE INCIDE LA SOLICITUD

III.1. EI GLP

23. El GLP es una mezcla de hidrógeno, carbono e hidrocarburos ligeros, principalmente butano (C₄H₁₀) y propano (C₃H₈), sea en estado puro o combinados en diversas proporciones.
24. El GLP puede ser obtenido del petróleo a través de un proceso de destilación conocido como “cracking”. Éste consiste en someter al petróleo crudo a altas presiones y temperaturas para separar, conforme a sus distintas densidades y puntos de ebullición, los siguientes componentes: gasolinas, kerosenos, butano, propano, gas oil, fuel oil y aceites pesados. La denominación GLP hace referencia a este origen. La otra fuente de la que es posible obtener el GLP es a partir del gas natural (“GN”) de pozos, del cual el GLP es separado.
25. Los principales usos del GLP son:
- A nivel residencial: para la cocción de alimentos, calefacción y calentamiento de agua. En menor medida se destina a refrigeración y secado de ropa.
 - A nivel comercial/industrial: para la producción de vapor/agua caliente; calefacción de galpones industriales y criaderos; refrigeración; hornos; tratamiento térmico de aceros, cerámicas y porcelanas; equipos generadores de electricidad y motobombas; soldaduras en terreno; combate de niebla en aeropuertos; materia prima para fabricar plásticos, hule sintético, productos químicos, etc.
 - A nivel vehicular: como combustible para vehículos particulares, taxis, buses, camiones y grúas horquilla; propulsión de embarcaciones, etc.
26. En cuanto a la distribución, el GLP es dispensado a través de tres mecanismos:

- Envases: cilindros de 5, 11, 15 y 45 kg.
 - Granel: se distribuye en modalidad estanque⁸ y en modalidad medidor. La primera de ellas comprende la instalación de un estanque de almacenamiento de gas en el domicilio particular o comercial del cliente, quien paga el gas al momento del llenado. Por su parte, la modalidad de suministro en medidor, consiste en que una serie de clientes son abastecidos por una pequeña red local, con origen en un estanque o una central de GLP (conjunto de estanques) que el distribuidor llena en forma periódica. En esta modalidad el gas es cobrado conforme al nivel de consumo de cada cliente, lo que es registrado por un medidor instalado en el acceso a la red interior de cada unidad.
 - Por red: también llamado gas de ciudad, comprende el transporte o distribución a través de redes de tubería, las cuales unen centros de producción o almacenamiento con redes de distribución de gas u otros centros de producción, almacenamiento o consumo⁹.
27. En el año 2012, en Chile se consumieron 1,15 millones de toneladas de GLP¹⁰, equivalentes a ventas anuales de MM \$[1] (netos de IVA)¹¹, de las cuales el 62% corresponden a la línea de negocios de gas envasado y 38% a gas a granel.
28. Respecto del GLP a granel, que es aquel mecanismo de distribución objeto de la presente solicitud, es posible señalar que en términos de ventas

⁸ El Decreto Supremo N° 29, de 1986 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que aprueba reglamento de seguridad para almacenamiento, transporte y expendio de gas licuado, define en su capítulo II al estanque como "*cualquier recipiente ya sea portátil o estacionario usado para el almacenamiento o transporte de GLP. Se excluyen de esta denominación los cilindros (...)*". Salvo mención expresa en contrario, los estanques referidos en el cuerpo de esta solicitud son aquellos destinados estacionariamente al almacenamiento, y no así aquellos portátiles utilizados para el transporte.

⁹ Hoy en día esta forma de distribución es menos habitual, dado que las empresas que lo proveían han adecuado las redes para proveer GN a través de ellas.

¹⁰ Estas cifras han sido obtenidas del "Informe Estadístico 2012" publicado en el sitio web de la SEC. Disponible en:

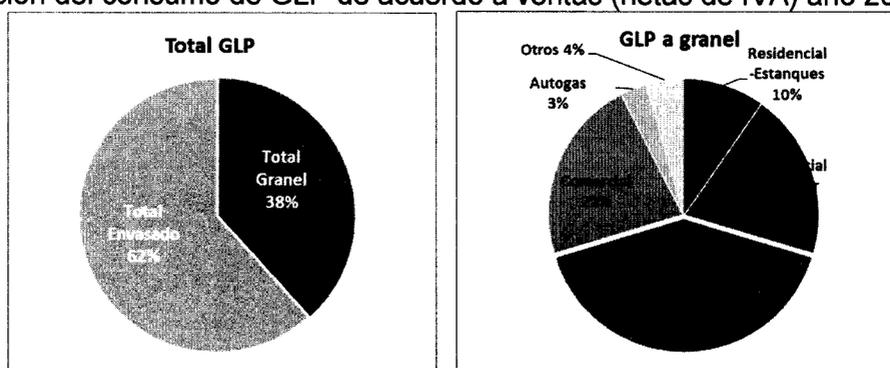
http://www.sec.cl/portal/page?_pageid=33,3429539&_dad=portal&_schema=PORTAL

¹¹ En lo sucesivo, los datos confidenciales se representarán entre corchetes, de acuerdo a su número respectivo en el anexo confidencial. Cifras calculadas a partir de la información entregada por Abastecedora de Combustibles S.A. (Abastible), Gasco S.A. y Empresas Lipigas S.A., en respuesta a los oficios Ord. N° 181, 182 y 183, respectivamente.

anuales, alrededor del 30% del gas comercializado por esa vía corresponde a consumo residencial, cifra que puede desagregarse en un 33% comercializado a través de estanques particulares y 67% a través de medidores; un 41% corresponde al sector industrial; un 22% al comercial, mientras que el 8% restante se utiliza para transporte y otros usos.

Gráfico N° 1

Distribución del consumo de GLP de acuerdo a ventas (netas de IVA) año 2012

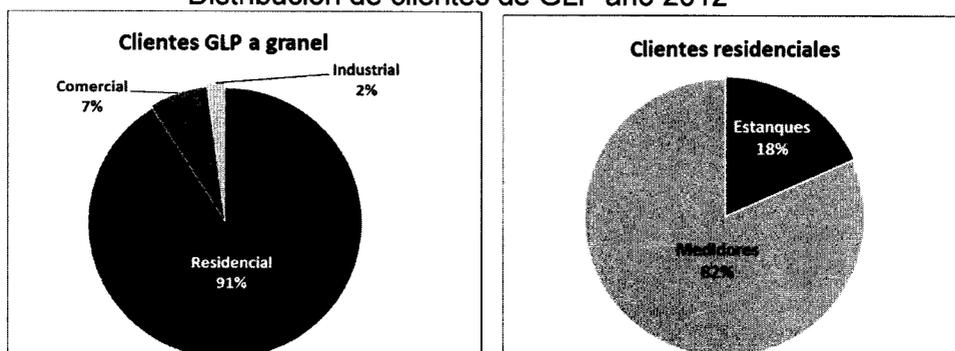


Fuente: Cifras calculadas a partir de la información entregada por Abastible, Gasco y Lipigas en respuesta a los oficios Ord. N° 181, 182 y 183, respectivamente.

29. La distribución por número de clientes es relativamente distinta. Concretamente, en el año 2012 en los sectores residencial (estanque y medidor), comercial e industrial existían [2] clientes de GLP a granel. De éstos, el 91% correspondía a clientes residenciales, abastecidos mayoritariamente a través de medidor¹².

Gráfico N° 2

Distribución de clientes de GLP año 2012



Fuente: Cifras calculadas a partir de la información entregada por Abastible, Gasco y Lipigas en respuesta a los oficios Ord. N° 678, 677 y 679, respectivamente.

¹² Cifras calculadas a partir de la información entregada por Abastecedora de Combustibles S.A. (Abastible), Gasco S.A. y Empresas Lipigas S.A. en respuesta a los oficios Ord. N° 678, 677 y 679, respectivamente.

III.2. Potenciales sustitutos del GLP

30. La factibilidad de sustitución del GLP depende de los niveles de consumo, de los precios exhibidos por estas fuentes alternativas en determinado momento, y de la disposición de ciertas fuentes de energía en determinadas zonas geográficas.
31. En efecto, según se señaló en un estudio relativo a la sustituibilidad del GN: *“[e]n términos gruesos, entre 0 y 5 m³ el sustituto del gas natural es la energía eléctrica –hogares que cocinan con gas natural y tienen un calefón pero que también pueden usar un horno o calentador de agua eléctrico. Entre 5 y 30 m³ más o menos, un fuerte sustituto es el gas licuado por medidor. De ahí en adelante y hasta alrededor de 150 m³/mes, el sustituto más relevante es el gas licuado en balones de 45 kg. Para consumos más grandes hay clientes que optan por un estanque de gas licuado. Finalmente, a partir de más o menos 700 m³/mes el gas natural compite con el diesel que se usa para hacer funcionar a las centrales térmicas”¹³.*
32. De lo anterior se desprende que para un usuario con un nivel de consumo de GN entre 150 m³/mes¹⁴ a 700 m³/mes lo más rentable sería contar con un estanque de GLP o con provisión de GN a través de redes. Para un cliente de estas características de consumo, el GLP en cilindro no sería un sustituto cercano, pues adquiriendo esas cantidades consigue normalmente mejores precios a través de la compra en estanque.
33. Ahora bien, dado que el GN es el sustituto más cercano del GLP, la presión competitiva entre ambos combustibles dependerá, en último término, del grado de cobertura de las redes por las cuales es provisto el GN y, por lo tanto, de las posibilidades de acceso de los consumidores a ese combustible en particular. La evidencia muestra que en gran parte del país los usuarios de GLP no cuentan con acceso a GN. En efecto, según información de la SEC,

¹³ Alexander Galetovic, “Un análisis económico de la industria de la distribución de gas natural en Chile”, 2007. Cabe mencionar que el cálculo de los sustitutos es construido a partir de los precios marginales que cada distribuidora cobra a sus clientes residenciales y comerciales al mes de junio de 2006, mes de consumo especialmente alto, dada la estacionalidad de la demanda.

¹⁴ 150 m³/mes de GN es equivalente a 117 kg/mes de GLP envasado y a 222 litros de GLP granel.

al año 2012 las regiones XV, I, III, IV, VII, IX, X, XIV y XI no contaban con clientes de GN¹⁵. Ello, sin considerar que hay una gran cantidad de usuarios que a pesar de residir en regiones en que existe GN no están conectados a sus redes de distribución.

34. Además de lo hasta aquí señalado, debe tenerse en cuenta que, salvo para el caso de clientes nuevos, optar por una alternativa tiene normalmente asociados ciertos costos de cambio, los que para los clientes de GLP en estanques son especialmente relevantes. Dichos costos tienen varias fuentes.
35. En primer lugar, existe un costo de instalación y desinstalación del estanque, los que son financiados, al menos parcialmente, por el cliente¹⁶. Así, en la práctica, aun cuando el costo de instalación debiese considerarse como un costo hundido al momento de decidir sustituir el estanque por otra fuente, los costos de desinstalación operarán como un costo de salida para el usuario.
36. En segundo lugar, existe un costo asociado a convertir el acceso a la red interior de gas a una que sea compatible con la nueva forma de provisión del combustible elegido (p.ej. GN). En el caso de la conversión GLP/GN existe además el costo de adaptación de los artefactos, dada la diferencia de presión que existe entre ambos tipos de gas¹⁷.
37. En tercer lugar, el proceso de cambio propiamente tal también implica costos de coordinación y tiempo para el usuario que tienden a desincentivar ese cambio, al menos dentro de un rango determinado de alza de precios del GLP.

¹⁵ Información del "Informe Estadístico 2012" publicado en el sitio web de la SEC. Disponible en: http://www.sec.cl/portal/page?_pageid=33,3429539&_dad=portal&_schema=PORTAL

¹⁶ Respecto de la instalación, Abastible, en respuesta al oficio Ord. N°0181 de esta Fiscalía, señaló: **[3]**. Respuesta que es consistente con la entregada por las otras compañías del rubro. Por su parte, en relación a la desinstalación de los estanques, las empresas han señalado: **[4]**.

¹⁷ Al respecto, la Comisión de Competencia del Reino Unido (Competition Commission), señaló que los costos de cambio en la provisión de insumos energéticos pueden ser especialmente altos. Si se tiene en consideración el petróleo como un sustituto potencial, el cambio va a suponer sustituir, por ejemplo, la caldera de calefacción, un costo que el consumidor va a rehuir considerar antes de que la caldera necesite ser cambiada, lo que ocurre cada 15 o 20 años, si se observa la vida útil que éstas normalmente tienen. Competition Commission, "Market investigation into supply of bulk liquefied petroleum gas for domestic use, Appendix E Market definition. p. 2, junio de 2006.

III.3. Mercado Relevante

38. Teniendo a la vista las características de uso de GLP, en este caso para fines domésticos, y los sustitutos disponibles, dado los niveles de consumo, disponibilidad y costos de cambio respecto de otras fuentes energéticas, se considerará para el caso concreto como mercado relevante de producto al GLP de uso residencial, comercializado a granel, tanto en estanques que alimentan una sola red interior (en adelante, “**estanques individuales**”), como respecto de aquellos que alimentan redes y mini redes (en adelante, “**medidor**” o “**medidores**”).
39. En términos geográficos, se estima que se trata de un mercado de alcance nacional, pues las empresas distribuidoras de gas licuado compiten entre ellas prácticamente a lo largo de todo el territorio de la nación. Las excepciones son las regiones extremas de Arica y Parinacota (donde participa solo una de las empresas de la industria¹⁸); Magallanes (que se abastece prácticamente en su totalidad de GN); y las Regiones de Iquique y Antofagasta (en las que participan solo dos empresas¹⁹).

III.4. Actores del mercado y niveles de concentración

40. La distribución de GLP es realizada por tres empresas que dominan el 100% del mercado nacional. Éstas son: Abastecedora de Combustibles S.A. (“**Abastible**”), Gasco S.A. (“**Gasco**”) y Empresas Lipigas S.A. (“**Lipigas**”). De acuerdo a las ventas totales netas de IVA, estas empresas tenían en el año 2012²⁰, el **[5]**%, **[6]**% y **[7]**% de participación, respectivamente. En el segmento a granel la participación de estas empresas cambia a **[8]**%, **[9]**% y **[10]**%, en cada caso; y a **[11]**%, **[12]**% y **[13]**% al considerar solo las ventas al segmento residencial a granel, esto es, estanques individuales y medidores de uso residencial.

¹⁸ En la Región de Arica y Parinacota solo participa Empresas Lipigas S.A.

¹⁹ En las regiones de Iquique y Antofagasta participa Gasco S.A. y Empresas Lipigas S.A., aunque la participación de Gasco es relativamente acotada.

²⁰ Cifras calculadas a partir de la información entregada por Abastible, Gasco y Lipigas en respuesta a los oficios Ord. N° 181, 182 y 183, respectivamente.

41. En la tabla N° 1 se presenta la participación de las empresas en el segmento a granel de acuerdo a ventas del año 2012, mientras que en la tabla N° 2 se muestra la participación de acuerdo al número de clientes al año 2012. En ambos casos, la información se desagrega por tipo de clientes.

Tabla N° 1

Participación de acuerdo a las ventas (netas de IVA) a granel, año 2012.

[14]

Fuente: Cifras calculadas a partir de la información entregada por Abastible, Gasco y Lipigas en respuesta a los oficios Ord. N° 181, 182 y 183, respectivamente.

Tabla N° 2

Participación de acuerdo al N° de clientes a granel, año 2012.

[15]

Fuente: Cifras calculadas a partir de la información entregada por Abastible, Gasco y Lipigas en respuesta a los oficios Ord. N° 181, 182 y 183, respectivamente.

42. Según se muestra en esas mismas tablas, el nivel de concentración de este mercado, medido a través del Índice de Herfindahl Hirschman (“IHH”), es en todos los casos superior a los 3.300 puntos²¹, cifra considerada como elevada de acuerdo a los criterios utilizados por esta Fiscalía²².
43. Con el objeto profundizar la información respecto del mercado de GLP a granel de uso residencial, en la tabla N° 3 se exhiben las participaciones y el IHH a nivel regional, esta vez calculados de acuerdo al número de clientes. La desagregación de esta información para estanques individuales y medidores está disponible en el Anexo 1.

Tabla N° 3

Participación de acuerdo al N° de clientes residenciales con medidor por región, año 2012.

[16]

Fuente: Cifras calculadas a partir de la información entregada por Abastible, Gasco y Lipigas en respuesta a los oficios Ord. N° 678, 677 y 679, respectivamente.

44. Tal como se observa en la tabla N° 3, los niveles de concentración varían a nivel regional, incrementándose particularmente en las regiones de Arica y

²¹ Calculado en base al número total de clientes residenciales a granel, es decir, con estanques y con medidor.

²² Fiscalía Nacional Económica, “Guía para el análisis de operaciones de concentración”, octubre 2012. Disponible en: www.fne.gob.cl.

Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Aysén²³. En la región de Magallanes no se consume gas a granel.

45. A nivel comunal, se observa que de 307 comunas donde se provee GLP a granel a nivel residencial, en el 82% de ellas alguna de las empresas de la industria tiene más del 50% de participación, mientras que en el 22% de ellas alguna de las distribuidoras de GLP tiene más del 90% de participación (en ambos casos, medida en número de clientes). Las cifras son relativamente similares al momento de hacer el análisis a nivel de estanques individuales y algo superiores en el caso de clientes con medidores²⁴.
46. Es importante destacar que además de competir en el mercado del GLP, las aludidas empresas operan en el mercado de distribución de GN a través de empresas relacionadas. Así, Trigas S.A., empresa relacionada de Lipigas, es dueña del 8,33% de la propiedad de Metrogas S.A. ("**Metrogas**"), única empresa proveedora de GN por redes en la Región Metropolitana y en la ciudad de Rancagua. El resto de la propiedad de Metrogas se comparte entre Gasco S.A. con un 51,84% y Empresas Copec S.A. (controladora de Abastible), dueña del 39,83%²⁵. Gasco es, además, dueña del 99,97% de Gassur, que provee de GN al Gran Concepción y Los Ángeles; y del 100% de Gasco Magallanes, proveedora de Punta Arenas y Puerto Natales, única zona geográfica en la que el GN está sujeto a la fijación de tarifas²⁶.
47. Por su parte, los tres actores del mercado de GLP, además de participar en el mercado del GN, operan en el de importación de gas, a través de sus empresas relacionadas Gasmar S.A. y Norgas S.A.

²³ Los IHH de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Aysén son de 10.000, 9.999, 9.340 y 8439 puntos, respectivamente. En todos los casos, calculado en base al número total de clientes residenciales a granel, es decir, con estanques y con medidor.

²⁴ Cifras calculadas a partir de la información entregada por Abastible, Gasco y Lipigas en respuesta a los oficios Ord. N° 678, 677 y 679, respectivamente.

²⁵ Información a diciembre de 2012.

²⁶ En las otras dos zonas, que corresponden a la Región de Valparaíso y a las dos redes de la zona norte, la distribución está a cargo de empresas filiales de compañías eléctricas.

III.5. Condiciones de entrada

48. Tal y como se señaló al principio de esta presentación, el acceso a la distribución de GLP no está legalmente limitado. En este sentido, no se requiere concesión y cualquier persona natural o jurídica puede distribuir gas, siempre que se haya inscrito en el registro definido para tal efecto en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 1978 del Ministerio de Minería. El mismo cuerpo legal faculta a S.E. Presidente de la República a imponer a quienes integren el registro las obligaciones que hagan necesarias la seguridad de las personas y de la propiedad mediante decreto supremo.
49. Sin perjuicio de lo anterior, la normativa asociada al sector en materia de seguridad técnica y ambiental, como se ha destacado, es altamente exigente, lo que se traduce en el hecho que quien quiera desarrollar el negocio debe invertir para cumplir con dicha regulación.
50. Respecto de la provisión de GLP, en Chile se importa alrededor del 80% del combustible consumido, mientras que el 20% restante es producido por la Empresa Nacional del Petróleo ("ENAP"). Desde esta perspectiva, el negocio relevante de todas las empresas participantes de la industria no es la producción de GLP, sino su distribución. En este sentido, se observa una tendencia a la integración vertical de las empresas incumbentes, participando en la importación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de GLP, con cobertura alrededor de todo el territorio nacional. Ello implica importantes inversiones en activos específicos de alto costo, que solo se justifican en la medida que se alcance una escala mínima de distribución.
51. Asimismo, hay elementos propios de la industria que podrían dificultar las posibilidades de una entrante de alcanzar su mínima escala eficiente de distribución y comercialización.
52. En primer lugar, el valor de la marca y la credibilidad de las empresas incumbentes, fruto de su histórica participación en la industria nacional e

importantes inversiones en publicidad, las que corresponden a costos hundidos en los que debiese incurrir un entrante para darse a conocer.

53. En segundo lugar, y en lo que es objeto de la presente solicitud, existen elevados costos en que debe incurrir un cliente cuando quiere cambiar de empresa proveedora de GLP a granel. En efecto, y como se presentará en detalle en el capítulo siguiente, esa decisión de cambio supone costos de transacción significativos, todo lo cual desincentiva ese proceso y dificulta la posibilidad de un entrante de captar clientes que ya utilizan el servicio. Al respecto, se han identificado, entre otros, los siguientes costos de cambio:

- *Costos monetarios asociados a la desinstalación de un estanque e instalación de uno nuevo.*
- *Costos no monetarios, vinculados a la coordinación del proceso de desinstalación e instalación de estanques: tiempo de espera, posibilidad de quedarse sin suministro por horas o incluso días, etc.*
- *Costos de búsqueda asociados a informarse respecto de los costos de cambio (instalación y desinstalación de estanques), así como de las ofertas disponibles en otras compañías.*
- *Existencia, respecto de algunos clientes y de algunas empresas distribuidoras, de restricciones contractuales al cambio de proveedor: duración de contratos, multas por término de contrato anticipado, etc.*

54. En suma, se trata de un mercado con dificultades para el ingreso y la expansión. Indicativo de lo anterior es que en los últimos veinte años no hayan ingresado al mercado nuevos actores.

IV. FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD

55. A lo largo de su investigación, esta Fiscalía identificó ciertos elementos asociados a la regulación que incrementan los costos de cambio del servicio.

Éstos generan cierto nivel de cautividad de los usuarios y reducen la potencial intensidad competitiva en la industria.

56. Concretamente, dado el diseño regulatorio actual, las empresas que operan en el mercado no realizan el llenado de estanques de propiedad de terceros.
57. En este contexto, consciente de la existencia de un *trade-off* entre competencia y condiciones de seguridad en la industria, la Fiscalía analizó distintas alternativas tendientes a incrementar la competencia en el mercado, que al mismo tiempo no afecten las condiciones de seguridad con que debe operar esta industria.
58. Tomando como ejemplo la experiencia británica, este Servicio estima que la mejor alternativa disponible consiste en definir un mecanismo que permita el traspaso de propiedad de los estanques entre empresas distribuidoras de gas, en caso de que el cliente opte por cambiar de proveedor. Dicha solución mantendría los estándares de seguridad vigentes (haciendo responsable al dueño del estanque de la seguridad del mismo) y tendería a reducir los costos de cambio de los clientes, fomentando al mismo tiempo la competencia en este mercado.
59. En lo que sigue, se describe en mayor detalle el problema —esto es, los costos de cambio y su impacto sobre la competencia. Luego se expone la experiencia británica. Finalmente, se mencionan las ventajas asociadas a la propuesta de solución planteada en esta solicitud.

IV.1. Costos de cambio y su impacto sobre la competencia

60. Los costos de cambio son aquellos en que incurren los consumidores al variar de un oferente de un bien o servicio particular a otro, incluyendo costos monetarios y de tiempo²⁷.

²⁷ Joseph Farrell y Paul Klemperer, «Coordination and Lock-In: Competition with Switching Costs and Network Effects», en *Handbook of Industrial Organization*, ed. M. Armstrong and R. Porter, vol. Volume 3 (Elsevier, 2007), 1971.

61. En ausencia de costos de cambio significativos, los competidores enfrentan una mayor presión competitiva, lo que en la práctica se traduce en incentivos para ofrecer mejores bienes y/o servicios a un precio conveniente. Por el contrario, cuando existen costos de cambio considerables, la tensión competitiva disminuye y los consumidores se pueden ver perjudicados al recibir bienes y/o servicios de menor calidad u ofrecidos en condiciones menos ventajosas, en términos de precios u otras variables²⁸.
62. Cuando estos costos son lo suficientemente altos como para generar que los consumidores permanezcan con un oferente en vez de cambiarse a otro cuyo bien o servicio es considerado como una mejor alternativa (o cuando los costos exceden los beneficios de ese cambio), se genera un fenómeno de cautividad denominado “lock-in”²⁹, el cual refleja una situación de poder de mercado *ex-post* por el cual los agentes económicos compiten *ex-ante*³⁰.
63. Los costos de cambio impactan en la estructura de precios, pues dada la “cautividad” de los clientes las empresas pueden cobrar precios por sobre el costo, toda vez que la competencia en precio entre firmas se diluye. En este contexto, la competencia *ex-ante* puede ser muy intensa, lo que podría llevar a las firmas a establecer tarifas bajo costos³¹ o financiar parte del costo fijo de instalación³².
64. Resulta relevante señalar que la reducción de los costos de cambio ha sido un tema ya analizado por el H. Tribunal, como un elemento promotor de la competencia. A modo de ejemplo, la Resolución N° 27 dictada por el TDLC con fecha 17 de julio de 2008 ordenó a la Subsecretaría de Telecomunicaciones (“Subtel”) implementar la portabilidad del número telefónico móvil, justamente con el objeto de reducir los costos de cambio que

²⁸ Aaron Edlin y Robert Harris, «The Role of Switching Costs in Antitrust Analysis: A Comparison of Microsoft and Google», *Yale Journal of Law and Technology* 15, n.º 2 (julio 9, 2013): 174, <http://digitalcommons.law.yale.edu/yjolt/vol15/iss2/4>.

²⁹ *Ibid.*, 176.

³⁰ Paul Klemperer, «Switching Costs», en *The New Palgrave Dictionary of Economics*, ed. Steven N. Durlauf y Lawrence E. Blume, 2.ª ed. (Basingstoke: Nature Publishing Group, 2008), 1 y 2.

³¹ Es importante tener a la vista las implicancias dinámicas de los costos de cambio.

³² Véase: Office of Fair Trading, “Switching costs, *Economic Discussion Paper 5*” (Reino Unido, abril, 2003). Disponible en: http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/comp_policy/oft655.pdf

enfrentaban los consumidores y facilitar así la competencia en ese mercado³³.

65. En el caso particular, los estanques de GLP son de propiedad de las empresas distribuidoras de este servicio y se entregan a los usuarios en calidad de comodato, con o sin cofinanciamiento. En términos generales, los contratos de suministro establecen una duración mínima o un consumo mínimo que permite prorratear en el tiempo la inversión inicial de cargo de la empresa³⁴.

66. De este modo, cuando un usuario tiene la intención de cambiar de proveedor, debe incurrir en una serie de costos que se individualizan a continuación:

a. *Costos monetarios:*

- Financiar el término anticipado de contrato, si fuese el caso.
- Financiar la desinstalación del estanque de la compañía saliente³⁵.
- Financiar o cofinanciar las instalaciones del nuevo proveedor.

b. *Costos no monetarios:*

- Coordinación asociada a las comunicaciones con la empresa saliente y la entrante.
- Tiempo asociado a trámites y presencia cuando se desinstale un artefacto y cuando se instale el otro.
- Posibilidad de no tener suministro por un período de tiempo (entre que media la desinstalación e instalación).

³³ Textualmente, el TDLC señaló: “la facilidad denominada “portabilidad numérica”, que otorgan los operadores de telefonía móvil en diversos países, reduciría los costos de cambio y facilitaría la competencia en este mercado, intensificando la competencia en el Concurso.” (Sección 7 sobre condiciones de ingreso y barreras a la entrada).

³⁴ Toda vez que la empresa distribuidora financia o cofinancia la instalación inicial de un estanque, su inversión se prorratea ya sea en el tiempo o a través de determinados niveles de consumo, lo que podría justificar que el usuario compense a la empresa por un término anticipado de contrato.

³⁵ Las empresas distribuidoras de GLP en Chile, han señalado que en la práctica nunca han cobrado por suspensión del servicio. Sin embargo, en una parte importante de los contratos presentados por los incumbentes, los que serán acompañados durante el proceso, se establecen multas por término anticipado de contrato y se deja a cargo del cliente la restitución de los equipos entregados en comodato.

Para tener un orden de magnitud, en Chile durante el año 2012 los clientes nuevos de GLP a granel pagaron entre 0 y 3,7 millones de pesos por concepto de incorporación al servicio de un estanque individual. Estas cifras varían de acuerdo a factores como el tamaño y tipo de estanque, la complejidad de la instalación, la proyección de consumo estimado, la duración del contrato, entre otros³⁶. Por lo anterior, se observa una importante variabilidad en los aportes de los clientes al momento de la instalación (Tabla N° 4). Ahora bien, no todas las inversiones asociadas a la instalación inicial deben repetirse frente a un cambio de proveedor³⁷.

Tabla N° 4

Aporte de instalación de clientes residenciales nuevos de estanques individuales por empresa distribuidora, año 2012.

[17]

Fuente: Cifras calculadas a partir de la información entregada por Abastible, Gasco y Lipigas en respuesta los oficios Ord. N° 678, 677 y 679, respectivamente.

67. En el caso de los clientes con medidor, las empresas han informado que no realizan ningún cobro directo de incorporación, pues éstos son aplicados a las empresas constructoras, villas, edificios o condominios por la instalación completa³⁸.
68. Respecto de los costos de desinstalación, las empresas han indicado que nunca se ha hecho efectivo un cobro por retiro de los estanques a clientes residenciales con estanques individuales³⁹, sin perjuicio que dicha tarea tiene en la práctica un costo real y podría ser de cargo del cliente si así se estipula en su contrato.

³⁶ A mayor proyección de consumo y/o mayor duración de los contratos, las compañías están más dispuestas a subvencionar la instalación inicial del estanque, en la medida que pueden prorratear dicha inversión en una mayor extensión de tiempo o a través de mayores niveles de consumo.

³⁷ Al respecto, cabe señalar que una de las empresas de la industria indicó que para efectos de las mantenciones, toda vez que un cliente no cumple con el consumo mínimo y sin embargo quiere mantener el estanque, se le cobra [18] por retirar el estanque, instalar uno nuevo y revisar la instalación.

³⁸ Información entregada por Abastible y Lipigas en respuesta a los oficios Ord. N° 678 y 679, respectivamente.

³⁹ Información entregada por Abastible, Gasco y Lipigas en respuesta los oficios Ord. N° 678, 677 y 679, respectivamente.

69. De este modo, las cifras aquí presentadas respecto de los cobros por incorporación al sistema, son solo parte de los costos reales que debe enfrentar un cliente al momento de cambiar de proveedor de GLP, debiéndose considerar además los costos no monetarios.
70. Evidentemente, los costos antes mencionados tienen un efecto disuasorio para el cambio de proveedores. Ello explica, al menos parcialmente, la baja tasa de clientes que dejan el servicio de GLP anualmente respecto de cada una de las empresas, a pesar de los reclamos que este Servicio y el Sernac han recibido respecto de la calidad del suministro entregado.
71. En efecto, como parte de la investigación esta Fiscalía intentó estimar la tasa de cambio de clientes entre empresas. Sin embargo, éstas declararon no saber de dónde provenían sus clientes nuevos⁴⁰, ni dónde emigraban aquellos clientes que dejaban el servicio. Por lo anterior, sólo se tuvo acceso a información respecto del número de clientes que dejaban el servicio, ya fuese hacia otras fuentes energéticas, GLP en cilindros u otra compañía de GLP a granel. Con todo, las cifras indican una tasa de salida de 1,5% para clientes con estanques individuales⁴¹ y de 0,7% para clientes con medidor. Por lo tanto, las tasas de cambio entre compañías debiesen ser aún menores⁴².
72. Es en este contexto que algunos de los denunciados han planteado la alternativa de adquirir los estanques y poder escoger libremente a la empresa suministradora. A juicio de la Fiscalía, si bien esta posibilidad es factible desde un punto de vista normativo, y tendría la ventaja de reducir la cautividad de los clientes, podría tener altos costos en materia de seguridad de suministro de GLP, tema que es de particular preocupación de la SEC. En efecto, este escenario haría que cada cliente se hiciera cargo de las

⁴⁰ Salvo Gasco que indicó que [19] de sus [20] clientes nuevos provenía de otra compañía proveedora de GLP a granel, precisando que no tenía información respecto del resto de sus clientes.

⁴¹ Información entregada por Abastible, Gasco y Lipigas en respuesta a los oficios Ord. N° 678, 677 y 679, respectivamente. Cifra corresponde al promedio de clientes de Gasco y Lipigas que dejaron el servicio. Abastible no entregó la información correspondiente.

⁴² Información entregada por Abastible, Gasco y Lipigas en respuesta a los oficios Ord. N° 678, 677 y 679, respectivamente. Cifra corresponde al promedio de clientes de Abastible y Lipigas que dejaron el servicio. Gasco no entregó la información correspondiente.

mantenciones, lo cual resulta costoso, sobre todo al considerar que cuentan con un bajo grado de conocimiento y preparación para ello. Por otra parte, esta posibilidad también significa atomizar los agentes que debe fiscalizar la SEC, lo que haría más difícil e ineficaz su control.

73. En este contexto, en el extranjero se han ideado alternativas que permiten disminuir los costos de cambio sin modificar en modo alguno el mecanismo de asignación de responsabilidad, a fin de generar presión competitiva al mercado de distribución de GLP sin afectar los objetivos de seguridad que son inherentes a este tipo de industrias. A continuación se expone el caso británico, que resulta ilustrador al respecto.

IV.2. Experiencia británica: balance entre seguridad y competencia

74. En el año 2004, luego de recibir una serie de denuncias de usuarios respecto de los altos precios del gas residencial, la dificultad para cambiar de proveedor y otros aspectos de la relación comercial entre las partes, la Office of Fair Trading (“OFT”) solicitó a la Competition Commission (en lo sucesivo, indistintamente, “**la Comisión**” o “**CC**”) analizar el mercado de suministro de GLP en estancos domésticos dentro del Reino Unido e identificar aquellos factores de la estructura del mercado y la regulación del mismo que pudiesen estar restringiendo o distorsionando la libre competencia. Dicho análisis culminó con un informe emitido el año 2006⁴³.
75. Al igual que en Chile, en el Reino Unido las empresas distribuidoras de GLP son propietarias de los estancos y por razones de seguridad tienen exclusividad en el suministro de sus respectivos estancos. Desde un punto de vista de incentivos, dicho sistema de propiedad permite asignar la responsabilidad de posibles accidentes a las empresas distribuidoras de GLP, quienes están en una mejor posición para manejar los riesgos propios de la actividad.

⁴³ Competition Commission. “*Market investigation into supply of bulk liquefied petroleum gas for domestic use*” (Reino Unido, junio, 2006). Disponible en: <http://www.competition-commission.org.uk/our-work/directory-of-all-inquiries/domestic-bulk-liquefied-petroleum-gas/final-report-and-appendices-glossary>.

76. A lo largo de esa investigación, y de modo similar al caso chileno, la CC identificó una baja tasa de cambio de clientes entre empresas proveedoras, lo que, a juicio de la Comisión, estaba relacionado particularmente con los altos costos de cambio del cliente, quien debía enfrentar cobros tanto del proveedor saliente, como del entrante.
77. Adicionalmente, se observaban importantes niveles de incertidumbre respecto de los pagos que el cliente debía efectuar, los cuales no estaban regularmente estipulados en los contratos. Además de los costos monetarios, se observaban otros costos asociados al proceso de cambio de proveedor propiamente tal, como el aviso con tres meses de anticipación, el cambio mismo de las instalaciones o la posibilidad de quedarse sin suministro energético por algunos días, siempre que hubiese transcurrido el período mínimo de duración del contrato con la empresa proveedora.
78. En síntesis, la Comisión identificó cuatro aspectos que limitaban la competencia en el mercado respectivo:
- i. Altos costos de cambio (monetarios y no monetarios) asociados a la desinstalación del estanque antiguo y a la instalación del nuevo;
 - ii. Falta de información para los clientes respecto de los costos y beneficios de un cambio de proveedor y de los inconvenientes que pueden surgir de dicho proceso;
 - iii. Existencia de restricciones contractuales al cambio de proveedor; y
 - iv. Limitada habilidad de los oferentes para identificar consumidores y focalizar su esfuerzo de venta.
79. Cabe destacar que al momento de analizar las medidas pro competitivas, la Comisión consideró especial y cuidadosamente el tema de la seguridad⁴⁴. Con este fin, la propuesta consistió en un sistema que facilitara la transferencia del dominio de los estanques entre distribuidores de gas, pero

⁴⁴ Competition Commission. "Market investigation into supply of bulk liquefied petroleum gas for domestic use", 9 y ss.

que no alterara en modo alguno la relación de propiedad entre el usuario y el estanque, a fin de no distorsionar el sistema de asignación de riesgos.

80. Además de este mecanismo de transferencia (que será profundizado en el siguiente párrafo) se contemplaron cuatro medidas complementarias: (i) mejora en la estandarización de la información del proceso de cambio de estanques y/o proveedor; (ii) modificación de los contratos con los clientes, reduciendo el período de notificación de cambio de proveedor a 42 días y reduciendo el período de exclusividad a un máximo de 2 años; (iii) mejora de la información para los clientes respecto de los oferentes en el mercado y sus ofertas disponibles; y (iv) la reducción de las alternativas de aplicación de descuentos selectivos entre clientes, dados los importantes niveles de discrecionalidad para la determinación de tarifas que se observaban en la industria.
81. El mecanismo de transferencia de propiedad de estanques⁴⁵ en el Reino Unido permite a los clientes escoger un nuevo proveedor de GLP, sin la necesidad de enfrentar un proceso de desinstalación e instalación de un nuevo estanque. En efecto, una vez recibido el requerimiento del cliente, el nuevo proveedor tiene la posibilidad de comprar el estanque y el equipamiento asociado al antiguo proveedor.
82. El precio de comercialización del estanque se negocia entre las empresas, pero, considerando que el proceso de negociación podía ser muy engorroso y que la empresa saliente podría establecer un precio excesivamente alto por el estanque con el objeto de dificultar la transacción, se reguló el establecimiento de un precio límite al cual el proveedor saliente se obliga a vender el estanque.
83. Los proveedores de gas participaron en el proceso de determinación de dicho precio límite, en el cual se consideraron los siguientes factores como: (i) tipo de estanque, en términos de capacidad y tipo de instalación (superficie o

⁴⁵ En el caso inglés, no solo se transfiere el estanque propiamente tal, sino toda la instalación asociada.

subterránea); (ii) período de depreciación; (iii) valor residual; (iv) mecanismo de financiamiento original de los estanques (leasing, compra directa u otro); entre otros. Asimismo, se reguló la calidad mínima del estanque a fin de no desincentivar la inversión de las empresas en estanques de calidad; y se contempló la posibilidad de recalcular los costos de los estanques cada 3 años.

84. En términos de seguridad, el sistema británico considera que la empresa saliente debe entregar a la entrante una copia de las certificaciones más recientes del estanque y de las características técnicas del mismo. De considerarlo pertinente, el proveedor entrante puede revisar las instalaciones físicas del estanque. Durante el proceso de transferencia de propiedad, el proveedor saliente está obligado a responder frente a cualquier eventualidad con el estanque mientras el logo de su empresa se mantenga en él por un período de hasta dos semanas desde que se haya transferido la propiedad. Sin embargo, el proveedor entrante deberá financiar cualquier costo en que incurra el proveedor saliente por concepto de emergencias. Ello, con el objeto de incentivar que el cambio de logo se realice dentro del menor tiempo posible.
85. En cuanto a los resultados de la reforma, a nivel de estanques individuales se ha observado el ingreso de nuevos entrantes a la industria y se ha incrementado la tasa de cambio de usuarios de 0,5% en el año 2003 a alrededor de 4% en el período 2012-2013. Sin embargo, a nivel de estanques con medidor el impacto de la reforma ha sido más moderado. Concretamente, las tasas de cambio han variado de 0,5% en el 2003 a 0,6% en el 2011-2012 y 1,2% en el período 2012-2013. A juicio de la OFT, las bajas tasas de cambio en los estanques con medidor, se explicarían por la mayor complejidad de las instalaciones y la necesidad de coordinación entre los distintos usuarios⁴⁶.

⁴⁶ MacDowall, Bob, y Sharon Dias. "Domestic bulk LPG Orders monitoring and enforcement". octubre de 2013.

IV.3. Ventajas del modelo propuesto

86. A juicio de esta Fiscalía, el modelo que se propone, presenta una serie de ventajas, al reducir los costos de cambio de los clientes sin modificar la asignación de responsabilidades vigente en la industria. En efecto, al igual que en el modelo inglés, de aceptarse la presente solicitud, la responsabilidad de la mantención de los estanques en las condiciones apropiadas de funcionamiento seguirá estando en manos de las empresas distribuidoras de GLP.
87. Como resultado, la propuesta aquí descrita no requiere modificar la normativa vigente en materia de seguridad, ni cambia la interpretación de exclusividad que se ha dado en lo relativo al suministro de GLP por parte de las empresas propietarias de los estanques. Por lo anterior, su implementación y administración resultaría, además de beneficiosa para la competencia, de bajo costo en términos de su implementación.
88. Por estas razones es que las autoridades sectoriales se han mostrado llanas a la implementación de una reforma normativa con las características propuestas. Concretamente, consultada al respecto, la Comisión Nacional de Energía (“CNE”) señaló que: *“(...) es de parecer de la Comisión que la solución propuesta [la reforma normativa objeto de esta Consulta] es razonable, ya que se evitan todos los costos asociados a la instalación y desmontaje, que se presentó como el principal desincentivo para cambiar de proveedor, y además fomenta la competencia en este mercado.”*⁴⁷. Luego, respecto de las definiciones específicas del mecanismo de transferencia de la propiedad de estanques, indicó que: *“(...) parece adecuado que su imposición fuese por la vía de una reforma legal. En dicha normativa debería también precisarse la metodología de valorización de los estanques y el organismo público encargado de esta labor, para lo cual nos parece apropiado que sea esta misma Comisión quien asuma dicha labor por las facultades regulatorias que su ley orgánica le asigna”*.

⁴⁷ Ord. N° 367 de la CNE de fecha 10 de septiembre de 2013.

89. Por su parte, en su respuesta al Ord. N° 1014-13 de esta Fiscalía, la SEC no hizo referencia a posibles problemas que desde su perspectiva pudiesen surgir de establecerse un mecanismo de traspaso de propiedad de los estanques de empresas distribuidoras de GLP, siempre que sea posible distinguir con claridad al responsable del cumplimiento de la reglamentación vigente respecto de los riesgos de la operación⁴⁸.
90. Por último, es importante destacar que la mera reducción de los costos de cambio, aunque dichos cambios no se materialicen efectivamente, tiene un efecto disciplinador del mercado. A modo de ejemplo, tal como se ha observado en el mercado de las telecomunicaciones, luego de implementada la portabilidad numérica, no se han incrementado considerablemente las tasas de cambio, las cuales se ubican en orden del 3%⁴⁹. Sin embargo, según ha declarado la Subtel, se ha observado una reducción en las tarifas de prepagos y planes hasta en un 50%⁵⁰ y se ha producido la entrada de nuevos competidores⁵¹.

V. SOLICITUD DE EJERCER LA FACULTAD DEL ART. 18 N° 4 DEL DL 211

91. Como este H. Tribunal puede apreciar, la legislación vigente establece restricciones en relación al suministro de GLP a granel por parte de terceros no propietarios del estanque, a fin de asignar razonablemente las responsabilidades en materia de seguridad y generar incentivos en pos de la precaución de accidentes. Sin embargo, a juicio de esta Fiscalía es posible fomentar la competencia en el mercado sin alterar dicho sistema de incentivos ni poner en riesgo la seguridad de la instalación, a través de la implementación de un sistema que reduzca los costos de cambio de los clientes.

⁴⁸ Ord. N° 8863 de la SEC de fecha 7 de octubre de 2013.

⁴⁹ Véase: Subtel, División Fiscalización, "*Información de portabilidad*" del 30 de septiembre de 2013. A partir de los datos allí presentados, es posible calcular tasas anuales de cambio 2012 y proyectada 2013, del orden de 3%.

⁵⁰ Ver: http://www.subtel.gob.cl/?option=com_content&view=article&id=3118, donde, en relación a la portabilidad, se señala que: "*Si se observan los planes más baratos disponibles en el mercado, están en promedio un 20% más bajos que los del año 2011. En prepago, se pueden encontrar hoy tarifas hasta 50% más bajas que las disponibles antes de la portabilidad*".

⁵¹ Ibid: "*En pocos meses, el mercado chileno pasó de tener tres operadores con redes propias a ocho empresas competidoras, cinco con redes y tres móviles virtuales [...]*".

92. Al respecto, en el derecho comparado han surgido alternativas que permiten compatibilizar seguridad con competencia. En efecto, en el Reino Unido se ha adoptado un conjunto de medidas que contempla un sistema de transferencia de la propiedad de los estanques a fin de aminorar los costos de cambio que permiten incrementar la tendencia competitiva de la industria, las que podrían adaptarse a nuestro país.
93. En primer término, resulta necesario, a juicio de esta Fiscalía, que se dicten preceptos legales y/o reglamentarios a fin de consagrar un procedimiento de transferencia de propiedad de los estanques que permita aminorar los costos de cambio identificados. Este procedimiento debería generar un marco que promueva la transferencia inter-empresas de la propiedad de los estanques y piezas complementarias, sin la necesidad de enfrentar un proceso de desinstalación de las mismas y otro posterior de instalación de un nuevo estanque.
94. Para tales efectos, se sugiere establecer un convenio marco o formulario tipo de transferencias que a lo menos: **(i)** contemple criterios relacionados con el valor de transferencia, en base a los costos asociados y conforme a parámetros objetivos, tales como tipo de estanque, depreciación y valor residual; **(ii)** consagre un plazo máximo dentro del cual se deba materializar la transferencia; y, **(iii)** establezca el régimen de responsabilidad, y con ello otorgue certeza, en caso de accidentes en el plazo que media entre la suscripción del contrato y la entrega material de la bombona.
95. Con el objeto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que la nueva regulación pudiera imponer, y considerando la rapidez que requeriría la solución de eventuales conflictos que pudieran suscitarse al respecto, se solicita la dictación de preceptos legales y/o reglamentarios, a fin de instaurar un procedimiento de reclamos, a tramitarse ante la SEC, similar al establecido en el art. 3º numeral 17 de la Ley 18.410, pero de plazos más breves, en virtud de la premura de la resolución del conflicto y su menor complejidad, que resuelva las controversias que pudieren surgir en el contexto de incumplimiento de obligaciones legales y/o reglamentarias

relativas a la transferencia de estanques o al aprovisionamiento de los mismos.

POR TANTO, en mérito de lo expuesto, las disposiciones legales citadas, lo dispuesto en el artículo 18 número 4) del Decreto Ley N° 211 y demás disposiciones pertinentes,

SOLICITO AL H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA:

Tener por interpuesto el presente asunto de carácter no contencioso, iniciar un Expediente de Recomendación Normativa y, en definitiva, proponer a S.E. Presidente de la República, a través del señor Ministro de Energía, la dictación de preceptos legales y/o reglamentarios necesarios para permitir el traspaso de propiedad de los estanques o bombonas de GLP, entre las empresas distribuidoras de dicho producto y consagrar un mecanismo de solución de controversias, con el objeto de fomentar la libre competencia.

PRIMER OTROSÍ: Solicito se sirva este H. Tribunal tener por acompañados los siguientes documentos, bajo los apercibimientos legales correspondientes:

1. Anexo confidencial que contiene las referencias de datos y tablas elaborados en base a información confidencial obtenida para efectos de esta presentación.
2. CD con archivos digitales confidenciales en formato Excel, con los datos a partir de la cuales se calcularon las cifras y se elaboraron las tablas de esta presentación.

Sírvase este H. Tribunal decretar la confidencialidad de los documentos signados en los numerales 1 y 2, y su custodia por el Sr. Secretario, en atención a que contienen información sensible para las personas de quienes emanan, información comercial relativa a sus empresas y otros elementos cuya revelación pueda afectar significativamente el desenvolvimiento competitivo de los titulares de dicha información, y por cuanto su conocimiento por personas ajenas a este H. Tribunal

o a funcionarios de esta Fiscalía puede perjudicar de manera significativa la investigación llevada a cabo por este Servicio.

SEGUNDO OTROSÍ: En cumplimiento de lo dispuesto en el Auto Acordado N° 11 de este H. Tribunal, sírvase V.S. tener acompañadas las versiones públicas de los documentos confidenciales singularizados en los numerales 1 y 2 del primer otrosí de este escrito.

TERCER OTROSÍ: En cumplimiento de lo dispuesto en el Auto Acordado N° 11 de este H. Tribunal, sírvase V.S. tener presente que esta Fiscalía remitirá al Sr. Secretario, con esta fecha, versión electrónica de esta presentación.

CUARTO OTROSÍ: Sírvase este H. Tribunal tener presente que mi personería para representar a la Fiscalía Nacional Económica consta del Decreto Supremo N° 211 de 3 agosto de 2010, en que se realiza mi nombramiento en el cargo de Fiscal, copia autorizada del cual se encuentra bajo la custodia en la Secretaría de ese H. Tribunal. Asimismo, sírvase este H. Tribunal tener presente que, en mi calidad de abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, con el domicilio ya indicado, asumo la defensa de la Fiscalía Nacional Económica en estos autos, y confiero poder a los abogados de la Fiscalía Sres. Manfred Zink Papic, Bernardo Arancet Yáñez y Omar Vásquez Duque, todos habilitados para el ejercicio de la profesión, de mi mismo domicilio, con quienes podré actuar conjunta, separada e indistintamente, y que firman junto a mí en señal de aceptación.