

ANT.: Denuncia de particular contra Pullman Bus Lago Peñuelas. Rol N° 2233-13 FNE.

MAT.: Minuta de archivo.

Santiago, 04 OCT 2013

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES

Por medio de la presente, informo al Sr. Fiscal acerca de la admisibilidad de la denuncia del Antecedente, recomendando su archivo, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 18 de junio de 2013, ingresó a la Fiscalía Nacional Económica ("FNE" o "Fiscalía") una denuncia electrónica contra la Empresa de Transportes Pullman Bus Lago Peñuelas S.A. ("**Lago Peñuelas**")¹, por eventuales conductas contrarias a la libre competencia en el mercado de transporte público de pasajeros, concretamente en la ruta Valparaíso - San Antonio ("**la ruta identificada**")².
2. La denuncia señala que Lago Peñuelas, en su calidad de única operadora en la ruta identificada, cobraría por sus servicios tarifas abusivas tanto al público en general, como a los estudiantes que gozan de una tarifa preferencial. En

¹ Empresa de Transportes Pullman Bus Lago Peñuelas S.A. se constituyó el año 1994. En el año 2003, se modificó, dando origen a Servicios Pullman Bus Lago Peñuelas S.A., Comercial Pullman Bus Lago Peñuelas e Inmobiliaria Pullman Bus Lago Peñuelas, todas sociedades de propiedad de don Carlos Duarte Cevalco y don Pedro Farías Soto. Para mayor detalle véase <www.diariooficial.cl> [última visita: 9 de septiembre de 2013]. Esta información fue confirmada por don Andrés Baza y don Jorge Herrera, Contador y Jefe de Tránsito de Lago Peñuelas, respectivamente, en conversación telefónica con esta Fiscalía, de fecha 6 de septiembre de 2013. Al año 2011, don Pedro Farías Soto tenía el 11% de la propiedad de Servicios Pullman Bus Costa Central S.A., perteneciente al denominado *holding* Pullman Bus.

² Para efectos de la presente minuta, se entenderá como *ruta* aquella que conecta dos puntos geográficos A y B, sin considerar dónde se inicia o se termina el viaje. Por lo tanto, cada ruta incorporará tanto los recorridos de A a B como de B a A.

virtud de lo anterior, se solicita a la FNE que investigue si la referida compañía estaría incurriendo en conductas contrarias a la libre competencia.

3. Para efectos de recopilar antecedentes, funcionarios de esta Fiscalía se constituyeron en la ciudad de San Antonio el día jueves 20 de junio de 2013. En esa oportunidad, visitaron el Terminal de Buses Municipal de San Antonio³ (“**Terminal**”) y se reunieron con el Administrador del Terminal y con el abogado de la I. Municipalidad de San Antonio.

II. ANÁLISIS DEL MERCADO

4. Para determinar si las conductas imputadas a Lago Peñuelas constituyen o no una infracción a la normativa de libre competencia, corresponde identificar el mercado en el cual éstas incidirían. La FNE entiende por mercado relevante el de “[u]n producto o grupo de productos, en un área geográfica en que se produce, compra o vende, y en una dimensión temporal tales que resulte probable ejercer a su respecto poder de mercado”⁴.
5. En primer término, es útil destacar que el artículo primero del Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Público de Pasajeros, establecido en el Decreto Supremo N° 212 de 1992 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (“**DS 212**”), define el transporte público de personas como el “*transporte nacional de pasajeros, colectivo o individual, público y remunerado, que se efectúe con vehículos motorizados por calles, caminos y demás vías públicas, rurales o urbanas, caminos vecinales o particulares destinados al uso público de todo el territorio de la República*”.
6. El transporte público remunerado, de conformidad a los artículos 6 y 19 del DS 212, se divide en urbano, interurbano y rural. Este último es aquél que,

³ Ubicado en Avenida San Fuentes N° 1475, Barrancas, V Región.

⁴ Guía Interna para el Análisis de Concentraciones Horizontales de la Fiscalía Nacional Económica, Octubre, 2012. Disponible en la página de la FNE.

sin superar los 200 kilómetros de recorrido, excede el radio urbano, con excepción de lo indicado en la letra c) del artículo 6 del mismo DS 212⁵.

7. Dado que San Antonio dista 88 kilómetros de Valparaíso⁶, el servicio en la ruta identificada, bajo la regulación vigente, constituye jurídicamente un servicio de transporte público rural de pasajeros.
8. En cuanto a los actores que operan la ruta identificada, según información remitida a esta Fiscalía por la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la V Región ("**Seremitt**")⁷, en el Registro Nacional de Transporte Público de Pasajeros existen actualmente dos empresas de transporte inscritas para servir la ruta identificada: Lago Peñuelas y Empresa de Transportes Buses Casablanca S.A. ("**Buses Casablanca**"). Según la Seremitt, esta última compañía operaría la ruta identificada, tanto vía Casablanca, como a través de El Tabo o El Quisco, entre otras localidades; sin embargo, según información pública disponible⁸ y los antecedentes proporcionados por el Terminal Rodoviario Valparaíso ("**el Rodoviario**"), actualmente Buses Casablanca no realizaría servicios en la referida ruta, pues concentraría sus operaciones en la ciudad de Casablanca y sus alrededores. Entonces, a la fecha, no existirían en la referida ruta identificada otros medios de transporte público distintos al ofrecido por Lago Peñuelas.
9. Respecto a la posibilidad de incluir transporte no regular, como parte del mercado relevante, esta División observó que, dada la geografía de la ruta identificada, no existen buses provenientes de otras ciudades que realicen el recorrido en cuestión.

⁵ La letra c) del artículo 6 del DS 212 señala que los servicios interurbanos de transporte público de pasajeros son aquellos que: "*superan los 200 Km. de recorrido, y los que sin exceder los 200 Km. unen la ciudad de Santiago con localidades o ciudades costeras ubicadas en la V Región*".

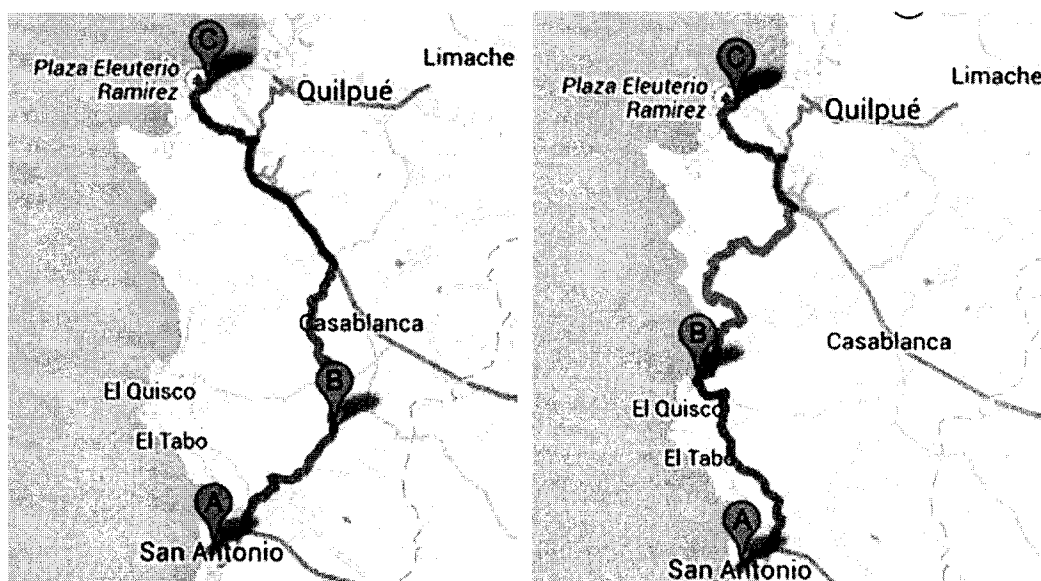
⁶ Fuente: <<http://servicios.vialidad.cl/Distancias/Distancias.asp>>. [última visita: 5 de septiembre de 2013].

⁷ En respuesta a Oficio Ord. N° 912 FNE, de fecha 8 de julio de 2013.

⁸ Según la página web de la compañía, Buses Casablanca S.A. se dedica a la distribución, almacenamiento, custodia, desconsolidación y transporte de carga. El que sólo realice servicio de carga, y no de pasajeros, fue confirmado por la empresa, en conversación telefónica, de fecha 26 de septiembre de 2013. Para más detalle véase: <<http://www.tcasablanca.cl/servicios.html>> [última visita: 26 de septiembre de 2013].

10. En consecuencia, el mercado relevante estaría constituido por el transporte público rural de pasajeros de la ruta identificada, prestado a través de buses en servicios regulares y directos⁹.
11. En cuanto a las frecuencias de los servicios, Lago Peñuelas opera la ruta identificada con un flujo constante y continuo de buses, con lapsos de diez, quince y veinte minutos, dependiendo de la hora y del día. Las salidas desde San Antonio a Valparaíso son desde las 5:45 hasta las 21:10 horas, mientras que desde Valparaíso, los horarios se extienden desde las 6:20 hasta las 22:10 horas. El recorrido tiene dos variantes: la primera, por Lagunillas y la segunda por la ciudad de Algarrobo¹⁰. El viaje dura aproximadamente una hora y 20 minutos por Lagunillas y dos horas por Algarrobo.

Mapa de la ruta identificada, según las dos variantes operadas por Lago Peñuelas



Fuente: Elaboración propia, en base a www.googlemaps.cl

12. Respecto a las tarifas cobradas por la denunciada, el trayecto desde Valparaíso a San Antonio o viceversa, tendría un precio de \$3.800 pesos, mientras que el viaje ida y vuelta costaría \$6.800 pesos. Asimismo existirían

⁹ Cabe señalar que el transporte mediante vehículos particulares, taxis o empresas particulares de transporte, no puede ser considerado parte del mercado relevante, atendidas las diferencias de precio y calidad de cada uno de estos servicios.

¹⁰ Estos antecedentes fueron remitidos por Lago Peñuelas a la FNE, en respuesta al Oficio Ord. N°925 FNE. Asimismo las frecuencias coinciden con los horarios de Lago Peñuelas registrados ante el Administrador Municipal del Terminal y con el documento "Movimiento Diario de Máquinas", entregada a funcionarios de esta Fiscalía por el referido Administrador.

tarifas especiales para estudiantes (\$2.000 a 2.200 pesos), hermanos de los estudiantes (\$ 2.000 pesos) y trabajadores (\$3.200 pesos)¹¹⁻¹².

13. En lo que se refiere al tamaño del mercado, según información pública disponible, San Antonio tenía proyectado para el año 2012 una población de 99.868 habitantes y la comuna de Valparaíso de 269.446 personas¹³. El transporte entre ambas ciudades constituiría un servicio necesario para un grupo significativo de personas que trabajan en una ciudad y residen en la otra. Por lo anterior, la demanda por este servicio se concentraría principalmente los días lunes y viernes¹⁴.
14. Con respecto a las condiciones de entrada, esta División analizó la existencia de barreras relacionadas al acceso a infraestructura necesaria para operar en la ruta identificada. Ello, pues en esta materia uno de los principales obstáculos para el ingreso de nuevos competidores estaría dado por la imposibilidad de obtener instalaciones en un terminal, sea producto de la no disponibilidad real de capacidad y/o conductas estratégicas de los incumbentes destinadas a impedir o entorpecer el ingreso de terceros al mercado.
15. En primer término, es importante señalar que existe una relación entre la regulación vigente y el acceso a la infraestructura necesaria para operar en la ruta identificada¹⁵. Si bien la inscripción de nuevos servicios no implicaría

¹¹ Información proporcionada por Lago Peñuelas, en respuesta a Oficio Ord. N° 925 FNE, de 9 de julio de 2013. Estas tarifas coinciden con los precios señalados por el Administrador del Terminal en declaración prestada a esta Fiscalía, con fecha 20 de junio de 2013, y con lo cotizado por funcionarios de esta Fiscalía en comunicación telefónica con el Terminal, de fecha 26 de septiembre de 2013.

¹² Para que la compañía efectúe los referidos descuentos, se exige acreditar tanto la calidad de estudiante o de trabajador. Para la primera condición basta tener vigente la Tarjeta Nacional Estudiantil o la matrícula vigente de un establecimiento educacional y el certificado de residencia en San Antonio o Valparaíso. Por su parte, la calidad de trabajador se acredita con un certificado de residencia en algunas de las dos ciudades referidas y un contrato laboral que demuestre que la persona trabaja en San Antonio o Valparaíso. Información obtenida por funcionarios de esta Fiscalía, en comunicación telefónica con el Terminal, de fecha 26 de septiembre de 2013.

¹³ Fuente: Reportes Estadísticos Comunes de la V Región, del Censo del año 2002. Disponible en: <<http://reportescomunales.bcn.cl/2012/index.php/Valpara%C3%ADso/Poblaci%C3%B3n>>. [última visita: 5 de septiembre de 2013].

¹⁴ Según declaración del Administrador del Terminal, de fecha 20 de junio de 2013.

¹⁵ Esta Fiscalía entiende por barreras legales *“todo obstáculo a la entrada que tenga por fundamento una norma jurídica que impida el ingreso de nuevos competidores o genere una*

mayores costos para una compañía de transporte, para obtenerla se requiere entregar antecedentes relativos al servicio, dentro de los cuales se contempla la ubicación del o de los terminales autorizados, la documentación que acredite que el interesado se encuentra habilitado para su uso, cuando corresponda y la ubicación de las oficinas de venta de pasajes¹⁶.

16. Acceder al terminal de la ciudad, que es además el principal canal de venta de pasajes, tiene entonces un carácter indispensable para la prestación eficiente del servicio de transporte rural de pasajeros, ya que cualquier empresa se verá impedida de prestar el servicio en condiciones óptimas o competitivas, si no cuenta con autorización o disponibilidad para el acceso a éste¹⁷. Dado lo anterior, corresponde analizar la capacidad disponible en los terminales de Valparaíso y San Antonio.

17. En el Rodoviario de Valparaíso¹⁸ operan las siguientes empresas o personas naturales¹⁹:

- a. Lago Peñuelas;
- b. Servicio Pullman Bus Costa Central S.A. ("**Pullman**")²⁰, relacionada a Lago Peñuelas, que realiza recorridos hacia Santiago y Los Andes;
- c. Turismos del Norte Ltda., que efectúa viajes a Copiapó y Antofagasta, entre otras ciudades, bajo el nombre de fantasía Romani;
- d. Andesmar S.A.;

ventaja de costo para las empresas establecidas en el mercado, con relación a los potenciales entrantes". Guía Interna para el Análisis de Concentraciones Horizontales de la Fiscalía Nacional Económica, de Octubre del 2012, página 15.

¹⁶ Artículo 8 letra c) del DS 212. Tales requisitos son de carácter funcional, técnico y operativo para el desarrollo de la actividad, los que todo entrante debe asumir para ingresar al mercado de transporte público de pasajeros.

¹⁷ En efecto, las oficinas y espacios en el andén son necesarios, no sólo para la comunicación de tarifas y/o venta de pasajes a público, sino además para ser el punto visible y oficial de una empresa en relación al usuario final.

¹⁸ Ubicado en Guillermo Rawson s/n - Zona Almendral, Valparaíso.

¹⁹ Información remitida a esta Fiscalía por la Administración del Rodoviario, en respuesta a Oficio Ord. N° 923 FNE, de 9 de julio de 2013.

²⁰ Firma que se originó hace más de 40 años en calidad de asociación gremial. En el año 2003, se constituyó como Servicios Pullman Bus Costa Central S.A. y, actualmente, opera en el mercado con distintas filiales, entre las que se encuentran Pullman Bus, Fichtur Vip, Atacama Vip, Los Corsarios, Los Conquistadores, Los Libertadores, Sol del Sur, Elqui Bus y Cidher.

- e. Ciktur Ltda., que efectúa servicios de transporte de pasajeros hacia el norte del país²¹; y,
- f. Don Luis Orellana Jiménez, bajo el nombre de fantasía “Ruta Melipilla – Valparaíso”.

18. Sobre la materia, es útil considerar lo expuesto por esta Fiscalía en su Requerimiento ante el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (“TDLC”), que dio origen a la causa Rol C-223-11. En dicha oportunidad, se indicó por este Servicio que las compañías de transporte requeridas habrían infringido el artículo 3 del DL N° 211, al haber ejecutado acciones coordinadas tendientes a bloquear el acceso de competidores relevantes a diversos terminales del país ubicados en las ciudades de Valparaíso, Coquimbo, La Serena y Antofagasta, impidiendo o retardando de esta forma que nuevos actores pudieran ofrecer sus servicios de transporte interurbano hacia dichas zonas. Al mismo tiempo, es relevante destacar que, con fecha 7 de agosto de 2013, el TDLC tuvo por aprobado un acuerdo conciliatorio entre las partes de dicho procedimiento, por el cual las firmas requeridas se obligan, entre otras, a terminar el arriendo de determinadas oficinas de ventas de pasajes ubicadas en los terminales de buses de transporte público de pasajeros de dichas ciudades. A juicio de esta División, esta medida pro-competitiva resguardaría que la ausencia de capacidad disponible de oficinas en los terminales referidos no constituya una barrera a la entrada, por lo que *a priori*, al menos en cuanto a la disponibilidad de oficinas, no se apreciarían restricciones para operar en el Rodoviario²².

19. En cuanto a la ciudad de San Antonio, existe el Terminal Municipal de Buses de San Antonio (“**el Terminal**”) en el cual operan las siguientes empresas:

- a. Lago Peñuelas.

²¹ Información disponible en página web de la empresa y confirmada en comunicación telefónica con la compañía, de fecha 26 de septiembre de 2013. Para más detalle véase: <http://www.ciktur.cl/inicio/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=95> [última visita: 26 de septiembre de 2013].

²² Para más detalle véase Requerimiento de la FNE en contra de Servicios Pullman Bus Costa Central S.A. y otros, de 11 de Octubre de 2011, disponible en <<http://www.tdlc.cl/Portal.Base/Web/VerContenido.aspx?ID=2746>>. [última visita: 5 de septiembre de 2013].

- b. Pullman, relacionada a Lago Peñuelas, que realiza recorridos hacia Santiago.
 - c. Empresa de Buses G.G.O. ("**GGO**"), compañía que sirve la ruta a Melipilla.
 - d. Asociación Gremial Sextur Lago Rapel ("**Sextur**"), línea de buses que realiza recorridos hacia la VI Región.
20. El Terminal tiene once andenes, cinco de éstos son utilizados para salida de buses y los seis restantes como andenes de llegada. El siguiente cuadro muestra la distribución de los andenes de salida:

Cuadro N° 2: Distribución de los andenes de El Terminal

Andenes	Empresa
1	Pullman
2	Pullman
3	Lago Peñuelas
4	Lago Peñuelas
5	GGO

Fuente: Elaboración de la FNE, en base a información remitida por la Administración del Terminal.

21. Si bien actualmente todos los andenes de salida se encuentran ocupados, cada vez que ha ingresado a operar una nueva línea de buses, la Administración del Terminal ha reorganizado la distribución de andenes o ha utilizado los andenes de ingreso (como lo realiza con Sextur)²³. De este modo, existiría cierta posibilidad de utilización de esta infraestructura por parte de competidores potenciales de Lago Peñuelas en la ruta identificada.
22. Adicionalmente el Terminal cuenta con 16 módulos destinados a oficinas de ventas de pasajes, comercio y/o alimentación. A la fecha, siete son utilizados para ventas de boletos; seis, como locales comerciales; uno para la Administración del Terminal; y, el módulo restante se encuentra disponible para arriendo. En consecuencia, tampoco se observarían restricciones a la entrada en lo que respecta a la ausencia de oficinas disponibles.

²³ Precisamente, como se observa del cuadro N° 1, Sextur no tiene asignado ningún andén de salida, por lo que utiliza alguno de los andenes de llegada existentes.

23. Sin perjuicio de lo anterior, es posible identificar otras condiciones negativas a la entrada que no se encuentran necesariamente relacionadas a infraestructura, como por ejemplo, costos hundidos que eventualmente dificultarían el ingreso de nuevos competidores²⁴. Así por ejemplo, en una investigación sobre la industria de buses, la *Competition Commission* del Reino Unido señaló que podrían además, existir otros costos hundidos como el aprendizaje de los conductores, el *marketing*, el acondicionamiento de los buses, los costos de establecer una base de operaciones, entre otros²⁵. Si bien en este caso podrían eventualmente observarse costos como los descritos, esta División no efectuó una cuantificación de la magnitud que alcanzarían éstos, dado que este elemento, *a priori*, no alteraría las conclusiones del presente análisis.
24. En último lugar, en la ruta identificada no se tienen antecedentes de conductas estratégicas de Lago Peñuelas que hubiesen actuado como disuasorias o desincentivadoras del ingreso de potenciales entrantes, circunstancia que, de existir, podría constituir un ilícito al artículo 3 del Decreto Ley N° 211 de 1973 (“DL 211”).

III. ANÁLISIS DE LA DENUNCIA

25. De acuerdo a los antecedentes descritos, corresponde determinar si la presente denuncia daría cuenta de hechos, actos o convenciones que podrían restringir o vulnerar la libre competencia o tender a producir dichos efectos, al tenor del artículo 3 del DL 211.
26. Según el denunciante, Lago Peñuelas, en su calidad de único prestador de transporte terrestre de pasajeros en la ruta identificada, estaría cobrando tarifas abusivas. Con este comportamiento, la referida compañía estaría ejerciendo conductas explotativas en el mercado relevante.

²⁴ Esta Fiscalía entiende por costos hundidos “*aquellos que la empresa no puede recuperar en un plazo razonable al salir del mercado*”. Guía Interna para el Análisis de Concentraciones Horizontales de la Fiscalía Nacional Económica, de Octubre del 2012, página 15.

²⁵ UK Competition Commission. “*Local bus services market investigation. A report on the supply of local bus services in the UK*”. Diciembre, 2011.

27. Corresponde entonces determinar la efectividad de las conductas denunciadas. Al respecto, el artículo 3 letra b) del DL 211 establece que se considerarán como hechos, actos o convenciones que impiden, restringen o entorpecen la libre competencia, o que tienden a producir dichos efectos: *"[L]a explotación abusiva por parte de un agente económico, o un conjunto de ellos, de una posición dominante en el mercado, fijando precios de compra o de venta, imponiendo a una venta la de otro producto, asignando zonas o cuotas de mercado o imponiendo a otros abusos semejantes"*.
28. Siendo este el marco normativo aplicable, el TDLC ha señalado que lo que se requiere acreditar es el abuso de la posición dominante, y no la mera constatación de que un precio resulta excesivo²⁶.
29. De lo anterior se desprende que un primer requisito para que una empresa pueda ejercer conductas explotativas es que tenga una posición de dominio. De esta manera, se debe acreditar no sólo que el incumbente posee una alta participación de mercado, sino también que existen barreras a la entrada, sean éstas naturales o artificiales, que posibiliten que eventuales comportamientos anticompetitivos surtan efecto.
30. Como se señaló *supra*, en este mercado se podrían apreciar diferentes tipos de barreras al ingreso, tales como costos hundidos o condiciones negativas asociadas al comportamiento estratégico del incumbente. Como se indicó *supra*, esta División no ha constatado la existencia de comportamientos estratégicos por parte de Lago Peñuelas. En lo que respecta al acceso a infraestructura, en el caso del Terminal, se concluyó que, en principio, no se apreciaría que éste pueda constituir una barrera al ingreso, pues en la actualidad un entrante podría operar en el Terminal, incluso teniendo una oficina. Esta misma situación se daría respecto al Rodoviario pues, considerando la conciliación individualizada *supra*, habría capacidad suficiente para que un nuevo actor ingrese al mercado, mediante el arriendo de una oficina de venta de pasajes en dicho terminal²⁷.

²⁶ TDLC. Sentencia N° 93, de 6 de enero de 2010. Considerando Trigésimo.

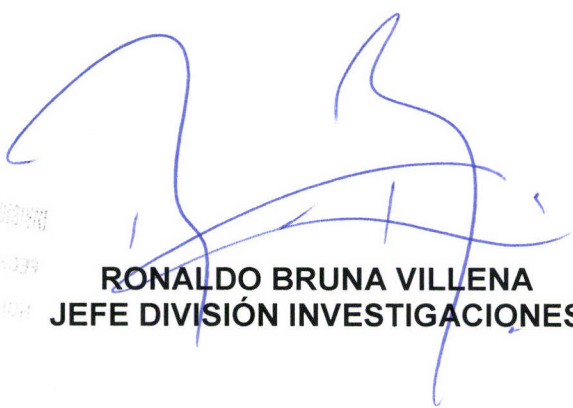
²⁷ A mayor abundamiento esta División no cuenta con evidencia de que pudieran existir otras restricciones de capacidad en el Rodoviario que impidan la entrada.

31. Por lo anterior, a juicio de esta División, en principio, sería posible que nuevos entrantes a la ruta identificada tuvieran acceso a la infraestructura indispensable para proveer sus servicios. Asimismo, existiría espacio para que otros actores que operan en el Rodoviario, pero que actualmente se encuentran sirviendo otras rutas, pudiesen redireccionar parte su flota a la ruta identificada. Lo anterior, en cierta medida, podría disciplinar eventuales comportamientos contrarios al DL 211 por parte de la denunciada.

IV. CONCLUSIONES

32. Analizados los antecedentes pertinentes, esto es, la estructura competitiva de la ruta identificada, la infraestructura disponible, las tarifas cobradas a los pasajeros, la frecuencia con que se sirve la ruta identificada y la regulación vigente, esta División estima que la conducta denunciada, dadas las circunstancias que se describen, no ameritan por ahora la realización de diligencias adicionales.
33. En virtud de lo anterior, se sugiere archivar la presente denuncia, sin perjuicio del deber de la FNE de fiscalizar ésta y otras rutas asociadas al mercado de transporte terrestre de pasajeros, de manera de prevenir la comisión de posibles atentados a la libre competencia.

Saluda atentamente a usted,


RONALDO BRUNA VILLENA
JEFE DIVISIÓN INVESTIGACIONES


BMH/CHC/MCC/SCD