

**ANT.:** Presentación de un particular referida a Puerto Terrestre Los Andes Sociedad Concesionaria S.A. (PTLA). Rol N° 2368-15 FNE.

**MAT.:** Minuta de Archivo.

**Santiago,** - 7 JUL. 2016

**A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO**

**DE : JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS (S)**

Por medio del presente, informamos los resultados del examen de admisibilidad del Antecedente, recomendando su archivo, en virtud de las consideraciones que a continuación se exponen:

#### **I. ANTECEDENTES**

1. Con fecha 10 de diciembre de 2015, un particular denunció a Puerto Terrestre Los Andes ("PTLA")<sup>1</sup> por efectuar el re-direccionamiento o derivación de camiones de carga general hacia el Almacén Extraportuario El Sauce ("El Sauce")<sup>2</sup>.
2. La denuncia señala que dicha derivación es arbitraria y perjudicial, ya que la tarificación de PTLA establece costo cero dentro de las primeras 24 horas

---

<sup>1</sup> Este recinto es un monopolio legal concesionado, adjudicado por Decreto Supremo N°1163, del Ministerio de Obras Públicas, de fecha 30 de noviembre de 2004, publicado en el Diario Oficial de 23 de febrero de 2005. La sociedad concesionaria es Puerto Terrestre Los Andes Sociedad Concesionaria S.A.

<sup>2</sup> Almacén Extraportuario El Sauce S.A. es un recinto de depósito aduanero, cuyos servicios de almacenamiento se rigen por lo que disponen la Ordenanza de Aduanas y el Decreto 1.114 del Ministerio de Hacienda, que establece el reglamento para la habilitación y concesión de los recintos de depósito aduanero y el almacenamiento de mercancías. Su habilitación definitiva como almacén extraportuario fue otorgada por el Director Nacional de Aduanas en noviembre de 2010.

calendario de uso, en tanto que en El Sauce se realizan cobros al usuario desde el ingreso al recinto.

3. Agrega que las sociedades administradoras de ambos recintos están relacionadas, ya que pertenecen a un mismo grupo económico<sup>3</sup>, por lo que existe un interés de PTLA en favorecer el incremento de ingresos económicos de El Sauce, produciendo un claro perjuicio de los usuarios del puerto concesionado.

## II. DERIVACIÓN DE CAMIONES DESDE PTLA HACIA EL SAUCE

4. PTLA es un recinto portuario concesionado en el que se prestan la totalidad de los servicios públicos y privados relacionadas con el transporte, almacenamiento de la carga y el control aduanero y fitozoosanitario de los productos que ingresan y salen del país por vía terrestre, a través del paso fronterizo Los Libertadores que comunica a Chile con Argentina<sup>4</sup>.
5. PTLA tiene autorización por parte de la Administradora de la Aduana de Los Andes ("**Aduana de Los Andes**") de derivar carga a El Sauce, cuando el flujo proyectado de la misma sobrepase la capacidad máxima de almacenamiento del puerto. El objetivo de este procedimiento de derivación de carga es asegurar estacionamientos a los camiones cuya mercancía debe ser, por norma, fiscalizada obligatoriamente por los diferentes servicios públicos al interior de PTLA<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Se trata del grupo español AZVI, cuya matriz en nuestro país es Cointer Chile S.A.

<sup>4</sup> Véase <http://www.concesiones.cl/proyectos/Paginas/detalleExplotacion.aspx?item=88>

<sup>5</sup> La Resolución Exenta N° 1261, de fecha 17 de mayo de 2011 de la Aduana de Los Andes establece que, las mercancías refrigeradas, los contenedores y los camiones con carga peligrosa de depósito condicionado no pueden ser derivadas a El Sauce.

A estas categorías de mercancías se suma lo dispuesto por el Servicio Agrícola Ganadero ("SAG"), el cual establece que las cargas categorías 2 y 3, a excepción del maíz, poroto de soya desactivado, pre-mezclas, mezcla parrillera y sorgo, deben ingresar obligatoriamente a PTLA, como también las categorías 4 y 5. Asimismo, tampoco pueden ser derivadas las cargas correspondientes a productos de consumo humano que requieren inspección de la Seremi de Salud, por cuanto dicha entidad no realiza inspecciones en El Sauce.

En particular, la Resolución N° 3.589, del SAG, de 2012, establece la categorización de productos de origen vegetal, según su riesgo de portar y/o diseminar plagas, de acuerdo al método y grado de procesamiento aplicado, y al uso propuesto del producto, con el fin de establecer los requisitos de

6. Por lo tanto, el desvío de camiones desde PTLA a El Sauce -única zona primaria habilitada en la jurisdicción de Los Andes distinta al PTLA-, debe realizarse únicamente en los periodos en que exista contingencia o amenaza de contingencia, esto con el fin de garantizar que los vehículos con carga ingresen a una zona primaria que esté bajo la jurisdicción de la Aduana de Los Andes y no queden en la carretera o sitios privados no habilitados<sup>6</sup>.
7. Los periodos de contingencia son *“causados por cierres del Paso Los Libertadores por condiciones climáticas, días festivos, paros ocasionales de los servicios fiscalizadores”*<sup>7</sup>; *“Los periodos de contingencia se dan principalmente en los meses de septiembre y diciembre, y en mayor medida los días lunes o días posteriores a fechas festivas”*<sup>8</sup>.
8. Para efectos de regular dicha derivación, PTLA redactó un procedimiento<sup>9</sup>, el cual fue aprobado por la Aduana de Los Andes<sup>10</sup>, que establece los criterios

---

importación que deben cumplir para Ingresar al país. Según dicha Resolución, la Categoría 2 corresponde a productos vegetales que han sido procesados, pero aún son susceptibles de ser infestados por plagas por lo que requieren de certificación fitosanitaria para Ingresar al país. En tanto, la Categoría 3 corresponde a productos vegetales que no han sido procesados y cuyo uso propuesto tiene una finalidad distinta de la propagación, como el consumo directo o el procesamiento en el país, los que mantienen la susceptibilidad de ser infestados por plagas, por lo que requieren de certificación fitosanitaria para ingresar a Chile.

Por otra parte, según la Resolución N° 3.589, del SAG, de 2012, la Categoría 4 corresponde a productos vegetales que no han sido procesados y cuyo uso propuesto es la propagación; ellos mantienen la susceptibilidad de ser infestados por plagas, por lo que requieren de certificación fitosanitaria para ingresar al país y cumplir con los requisitos establecidos por el SAG en sus resoluciones específicas. En tanto, la Categoría 5 corresponde a cualquier otro producto de origen vegetal o no vegetal, no considerados en las categorías anteriores, que implican un riesgo fitosanitario demostrable de acuerdo al análisis realizado.

<sup>6</sup> Cabe señalar que de acuerdo a la Resolución N° 6118, de fecha 29 de noviembre de 2006, del Director Nacional de Aduanas, se debe asegurar el ingreso de la carga a zona primaria dentro de las 6 horas siguientes a su entrada por el paso fronterizo Los Libertadores.

<sup>7</sup> Según se señala en la presentación del informe final titulado *“Estudio de demanda operacional ampliación puerto terrestre Los Andes General de carabineros José Alejandro Bernales”*, elaborado para la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas y remitido a esta División por la Aduana de Los Andes mediante respuesta de fecha 9 de marzo de 2016.

<sup>8</sup> *Ibíd.*

<sup>9</sup> “Procedimiento de Coordinación Aplicación de Contingencia de Capacidad PTLA”. La versión tenida a la vista es de marzo de 2012.

<sup>10</sup> En un principio, por medio del Oficio N° 0-002/2009, la Administración de la Aduana de los Andes, establecía el procedimiento a través del cual dicha institución realizaba directamente las derivaciones a El Sauce. Posteriormente dicho procedimiento fue modificado por medio del Oficio N° 0-073/2009,

de control que regulan la recepción de vehículos de transporte de carga internacional que ingresan por el control fronterizo de Los Libertadores, aplicables cuando se produzca un “Estado de Contingencia”, vale decir, cuando el flujo proyectado de demanda sobrepase la capacidad máxima de almacenamiento del puerto.

9. De acuerdo a dicho procedimiento, cuando se considere que no será posible cumplir con el proceso de gestión operativa, y a fin de evitar anticipadamente la formación de fila en carretera por falta de capacidad de PTLA, se dispondrá la aplicación del “Plan de Contingencia”, dando inicio al envío de vehículos con carga a El Sauce. Para tales efectos, el jefe de coordinación (el jefe de la unidad de control de acceso, que es un funcionario de PTLA) recibe diariamente información relativa a la (i) cantidad de camiones ingresados por Los Libertadores -desde el sistema informático de Aduanas-, y (ii) a la ocupación y disponibilidad de plazas de aparcamiento del PTLA y El Sauce.

### **III. ANÁLISIS DE COMPETENCIA**

10. Como puede apreciarse, el referido procedimiento carece de parámetros objetivos que permitan determinar con precisión la necesidad de realizar la derivación de camiones, por lo que la gatillación de ella queda sometida a la experiencia del funcionario de PTLA a cargo. Lo anterior, naturalmente, se presta para un potencial uso oportunista de esta herramienta, en consideración a que tanto PTLA como El Sauce forman parte del mismo grupo empresarial, situación que al menos en teoría puede generar los incentivos para extraer rentas a través de la empresa no regulada, atendido que PTLA, en virtud de su concesión de otorgamiento, no puede cobrar dentro de las primeras 24 horas calendario de su uso, mientras que El Sauce cobra al usuario desde el ingreso al recinto.

---

que traspasó la responsabilidad de las derivaciones a PTLA, instruyéndole la elaboración de un procedimiento de derivación, el cual fue aprobado finalmente por la Administración de Aduana de Los Andes mediante el Oficio 0-448/2009.

11. Ahora bien, a partir del análisis efectuado por esta División, se observan indicios de que la derivación de camiones podría ser discrecional, ya que se observan casos en que la misma se efectuó cuando PTLA no presentaba problemas de congestión.
12. En efecto, se observó que, para el periodo comprendido entre julio y diciembre de 2015 (excluyendo además días con cierre de frontera y de reinicio de operaciones), del total de derivaciones, un 16%<sup>11</sup> fueron desviados con una tasa de ocupación de PTLA igual o menor al 60%.
13. Esto implicó que parte del 16% de camiones derivados que solo permaneció en El Sauce las primeras 24 horas calendario, efectivamente pagó más que la alternativa de permanecer en PTLA. Sin perjuicio de lo anterior, para aquellos camiones derivados que permanecieron dos o más días en El Sauce, la derivación resultó más económica en aproximadamente un 10% en comparación a la permanencia por el mismo tiempo en PTLA.
14. Por lo anteriormente expuesto, a juicio de esta División, se hace necesario realizar mejoras al protocolo de derivaciones de PTLA, para efectos de minimizar los incentivos de un potencial uso oportunista del mismo para aumentar los ingresos del grupo económico al que pertenecen PTLA y El Sauce.
15. Sobre este punto, PTLA ha informado a esta División<sup>12</sup> que, a raíz de la admisibilidad realizada por este Servicio, junto con la Aduana de Los Andes está elaborando un nuevo procedimiento como plan preventivo de contingencias que justifiquen derivaciones de camiones de carga desde PTLA a El Sauce. Sobre este nuevo procedimiento, PTLA agrega que deberá, como mínimo, incorporar los siguientes pilares fundamentales:

a) Establecer con claridad las causales que justifican la derivación.

---

<sup>11</sup> Considerando la totalidad de camiones con carga de importación que ingresaron al recinto portuario de PTLA en el periodo analizado, que fueron 47.889, este porcentaje representa el 2%.

<sup>12</sup> Por medio de carta recibida con fecha 21 de junio de 2016.

- b) Que verificada alguna de las causales de amenaza de contingencia que justifiquen iniciar derivaciones de camiones desde el PTLA a El Sauce, sea la Aduana de Los Andes el ente encargado de autorizar el comienzo y fin de las derivaciones, en atención a la causal invocada y los antecedentes aportados por PTLA.
  - c) Ser transparente y público, y contar con amplia difusión entre los usuarios.
  - d) Incorporar un sistema de consultas y reclamos para los usuarios.
16. Esta División considera que, con la adopción de este nuevo protocolo de derivaciones, se acotarán de mejor forma las circunstancias que justifican la realización de derivaciones de camiones de carga desde PTLA hacia El Sauce. Por lo tanto, esto permitirá minimizar los riesgos de comportamientos oportunistas que impliquen un mayor cobro a los usuarios.

#### **IV. CONCLUSIONES**

17. En primer lugar, se observa que la derivación de camiones de PTLA a El Sauce, es necesaria para evitar no solo el colapso de PTLA ante situaciones de contingencia, sino también para evitar la estadia de los camiones a la orilla de la carretera con los consiguientes riesgos fitosanitarios y de seguridad que conlleva dicha situación.
18. Por otra parte, se observa que dicha derivación esta normada por un protocolo aprobado por la Aduana de Los Andes, sin embargo, éste deja espacio para potenciales comportamientos oportunistas tendientes a aumentar las rentas del grupo económico al que pertenecen PTLA y El Sauce, perjudicando así a los usuarios que hayan sido objeto de una derivación no justificada.
19. No obstante lo señalado, las futuras modificaciones que actualmente se elaboran entre PTLA y la Aduana de Los Andes para mejorar el protocolo de derivaciones, objetivando las causales que las justifican, permite minimizar dichos riesgos de manera significativa y reduce los incentivos para la

ocurrencia de comportamientos oportunistas por parte de las empresas investigadas.

## V. RECOMENDACIÓN

20. En definitiva, al existir el compromiso por parte de la Aduana de Los Andes y de PTLA de mejorar el procedimiento objeto de la denuncia y salvo mejor parecer del señor Fiscal Nacional Económico, esta División sugiere archivar los antecedentes, sin perjuicio de la facultad de esta Fiscalía de velar permanentemente por la libre competencia en los mercados y de abrir nuevas investigaciones si existieren antecedentes que así lo justificaren.



**GASTÓN PALMUCCI S.**  
**JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS (S)**



JID/PSM/BAY