

**ANT.:** Denuncia en contra de Terminal Pacífico Sur (TPS) por tarifas de cruceros de pasajeros. Rol N° 2430-17 FNE.

**MAT.:** Informe de archivo.

**Santiago, - 8 NOV. 2018**

**A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO**  
**DE : JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS**

Por la presente vía, se recomienda disponer el archivo de la Investigación del Antecedente, en virtud de las consideraciones que a continuación se exponen:

#### **I. ANTECEDENTES**

1. Con fecha 27 de marzo de 2017, la Empresa Portuaria Valparaíso (“**EPV**” o “**Empresa Portuaria**”) presentó denuncia en contra de la empresa concesionaria del Frente de Atraque N° 1 de dicho puerto, Terminal Pacífico Sur Valparaíso S.A. (“**TPS**” o la “**Concesionaria**”), por haber solicitado el registro de nuevas tarifas -en específico, para el embarque, desembarque y tránsito de pasajeros- cuyo valor correspondía al doble de las tarifas vigentes a esa fecha. Esto es, el nuevo registro implicaba un aumento de cada una de ellas de un 100%, de \$30 a \$60 dólares estadounidenses (USD) por pasajero.
2. EPV señala que, a su juicio, dicho aumento incumpliría el Dictamen N° 1045, de la Comisión Preventiva Central (“**CPC**”), de fecha 21 de agosto de 1998 (“**Dictamen N° 1045**”), ya que la nueva tarifa establecida no habría sido determinada por la Concesionaria de acuerdo a las “condiciones del mercado”, conforme se exige por dicho Dictamen<sup>1</sup>. Así también, la Empresa Portuaria señala que dicha alza de tarifas no tendría ninguna justificación de costos, agregando que, por esta vía, TPS discriminaría a las naves de pasajeros dando

<sup>1</sup> Dictamen N° 1045, capítulo XV, numeral 2.2.1.

- preferencia a la carga en contenedores, contradiciendo la vocación multipropósito con que fue concesionado el Frente de Atraque N° 1, y afectando también el turismo en la ciudad de Valparaíso durante la temporada de cruceros, que inicia en octubre de cada año y termina en abril del año siguiente<sup>2</sup>.
3. EPV señala en su denuncia que TPS podría ejercer poder de mercado en la atención de naves de pasajeros de eslora superior a 235 metros, por cuanto: (i) el Puerto de San Antonio no sería sustituto del Puerto de Valparaíso; y, (ii) el Frente de Atraque N° 2 del Puerto de Valparaíso, concesionado a Terminal Cerros de Valparaíso S.A. ("TCVAL"), no tenía la capacidad para atender naves de tales dimensiones. Cabe señalar, dichas naves concentraron aproximadamente el 57% de las recaladas de cruceros en la temporada 2016-2017.
  4. Así, por los motivos ya enunciados, EPV realizó la presentación ante la FNE para efectos de determinar si el aumento de dicha tarifa constituye una infracción al D.L. N° 211 ("DL 211") y/o al Dictamen N° 1045 que rige la concesión.
  5. Con fecha 15 de mayo de 2017, esta Fiscalía estimó necesario dar inicio a una investigación, con el objeto de comprobar si las conductas denunciadas pudieren ser contrarias a la libre competencia, cuyos resultados se exponen a continuación.
  6. Corresponde mencionar previamente que con fecha 21 de noviembre de 2017, EPV también presentó demanda en contra de TPS ante el Tribunal de Defensa

<sup>2</sup> En efecto, la Empresa Portuaria indicó que, con el referido incremento de las tarifas, disminuirá el turismo en la región durante dicha temporada, bien porque líneas navieras trasladarán ese costo a sus clientes, o bien porque las mismas se decantarán por las rutas que compiten con Sudamérica, tales como Asia y Oceanía. Lo anterior, sería relevante atendido el aporte económico que significan los turistas de cruceros, el cual se estima del orden de 10 a 12 millones de dólares al año, cifra a la que habría que sumar los demás ingresos que se generan en torno a la nave, llegando a cifras por sobre los 22 millones de dólares por temporada para Valparaíso. Ello, según nota de prensa de El Mercurio de fecha 22 de abril de 2017, cuerpo B, página 2. Disponible en: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2017-04-22&dtB=22-04-2017%200:00:00&PaginaId=2&bodyId=2>. Fecha última visita: 24 de agosto de 2018.

de la Libre Competencia (“**TDLC**”), por los mismos motivos expuestos anteriormente (Rol N° C-334-2017). A su vez, con fecha 1° de diciembre del mismo año, TPS presentó otra demanda en el TDLC en contra de EPV (Rol N° C-337-2017), agregando pretensiones adicionales a las abordadas en esta denuncia<sup>3</sup>. Ambos procedimientos se acumularon al Rol N° C-334-2017, por resolución del TDLC de fecha 25 de abril de 2018. Asimismo, cabe referir que, posteriormente, ambas partes lograron un avenimiento y se desistieron de sus demandas por medio de presentación de fecha 9 de octubre de 2018; desistimiento posteriormente acogido por el TDLC mediante resolución de fecha 16 de octubre de 2018.

## II. **NORMATIVA APLICABLE**

7. La Ley 19.542, publicada el 19 de diciembre de 1997, que moderniza el sector portuario estatal (“**Ley de Puertos**”), obliga<sup>4</sup> a las empresas portuarias a consultar al TDLC<sup>5</sup> los términos en los que se deben realizar las concesiones de los frentes de atraque del puerto bajo un esquema monooperador, que cada empresa portuaria administra<sup>6</sup>.
8. Conforme lo anterior, las empresas portuarias de Valparaíso, San Antonio y Talcahuano-San Vicente, conjuntamente, consultaron a la CPC las condiciones<sup>7</sup> para implementar, mediante licitación pública, un esquema monooperador<sup>8</sup> en

<sup>3</sup> En efecto, la demanda de TPS contra EPV es más amplia, no limitada solamente al mercado de los cruceros, sino que al mercado de transporte marítimo en general.

<sup>4</sup> En sus artículos 14° y 23° que se refieren al periodo máximo que las empresas portuarias pueden otorgar o dar en arrendamiento concesiones portuarias, y en las condiciones en que dichas concesiones pueden darse bajo un esquema monooperador. Artículos enunciados en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=82866>. Fecha última visita: 24 de agosto de 2018.

<sup>5</sup> Sucesor de la extinta -y ya mencionada en este Informe- Comisión Preventiva Central (CPC).

<sup>6</sup> En cuanto a la provisión del servicio, también ordena a los concesionarios -inciso final del artículo 14- a establecer tarifas públicas en condiciones no discriminatorias, y al directorio de las empresas portuarias -artículo 31-, a procurar un trato no discriminatorio a los usuarios de los puertos y terminales.

<sup>7</sup> Las condiciones establecidas se mantienen durante el plazo de las concesiones, cuyos plazos originales en los respectivos contratos son: Valparaíso (TPS), 20 años; San Antonio (Puerto Panul), 30 años; Talcahuano (TTP): 30 años, y; San Vicente (SVTI): 15 años.

<sup>8</sup> El artículo 53 de la Ley 19.542, Ley de Puertos, define el esquema monooperador como “(...) el sistema de operación portuaria en que la movilización de carga en el frente de atraque es realizada por una única empresa de muellaje”. Esta modalidad va en contraposición del esquema

algunos de sus frentes de atraque, sobre lo cual dicho organismo se pronunció en el ya mencionado Dictamen N° 1045, de 1998.

9. Respecto de las tarifas de los servicios portuarios, cabe señalar que la Ley de Puertos establece que, entre las funciones de las empresas portuarias, está la de fijar tarifas por los servicios que presten y por el uso de los bienes que exploten directamente<sup>9</sup>. A su vez, establece que la Concesionaria está obligada a destinar los bienes concesionados a la atención de naves y movilización de carga, mantenerlos adecuadamente, dar servicio y establecer tarifas públicas en condiciones no discriminatorias<sup>10</sup>.
10. Por su parte, el Dictamen N° 1045 prohibió a las Concesionarias cobrar por determinados servicios (posteriormente identificados en las bases de licitación correspondientes como “*servicios básicos*”) tarifas superiores a los máximos ofertados durante el proceso de licitación, sin perjuicio de las fórmulas de reajuste de las mismas previstas en las bases de licitación y/o en los contratos de concesión. Asimismo, este Dictamen señala también que esta limitación no regirá respecto de los denominados “*servicios opcionales*”, vale decir, aquellos que no son indispensables para el atraque de las naves y la movilización y acopio de carga, cuyas tarifas serán determinadas “*libremente por el concesionario de acuerdo a las condiciones del mercado*”<sup>11</sup>.
11. En concordancia, las Bases de Licitación que rigen la concesión de TPS<sup>12</sup> (“**Bases**”), señalan que la Concesionaria tendrá libertad para fijar las tarifas que

---

multioperador, que el mismo artículo define como, “(...) sistema de operación portuaria donde las distintas empresas de muellaje pueden prestar sus servicios en un mismo frente de atraque”.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, artículo 8, número 1.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, artículo 14, inciso final y artículo 21.

<sup>11</sup> Dictamen N° 1045, capítulo XV, punto 2.2.1. El Dictamen no enumera los “servicios opcionales”, pero entrega como ejemplos, el arriendo de equipos u oficinas al interior de la concesión, la reparación y aseo de contenedores o la provisión de energía eléctrica para carga refrigerada. En todo caso, reiterando lo establecido en la Ley de Puertos, el mismo Dictamen señala también que toda tarifa, sea regulada o no regulada, debe ser pública y no discriminatoria.

<sup>12</sup> Bases de Licitación Frente de Atraque N° 1 del Puerto de Valparaíso, de fecha 31 de marzo de 1999.

cobre por los servicios que preste ("*servicios opcionales*"), sin perjuicio de las tarifas de "*servicios básicos*" sujetos a valores máximos que se enumeran en el Anexo II de las Bases<sup>13</sup>.

12. En la misma línea, el Contrato de Concesión firmado entre EPV y TPS, de fecha 12 de noviembre de 1999 (en adelante "**Contrato**" o "**Contrato de Concesión**"), estipula que los "*servicios básicos*" son<sup>14</sup>: la transferencia de contenedores, la transferencia de carga fraccionada, el uso de muelle a la nave y el uso de muelle a la carga. El Contrato también estipula que los "*servicios especiales*" (que vendrían siendo equivalentes a los servicios sin tarifa regulada o "*servicios opcionales*" conforme denominación del Dictamen N° 1045) incluyen cualquier servicio, distinto de aquellos básicos, que preste la Concesionaria a uno o más usuarios<sup>15 16</sup>.

13. Ahora bien, en relación a lo expuesto y en específico respecto de las tarifas, el Contrato estipula que las "*tarifas básicas*" son los montos máximos que la Concesionaria puede cobrar periódicamente a los usuarios por la prestación de los "*servicios básicos*"; y que "*tarifas especiales*" se refiere a las tarifas máximas que puede cobrar al usuario por la ejecución de los denominados "*servicios especiales*"<sup>17</sup> (se permiten descuentos). Para aplicar cualquier tarifa, la Concesionaria debe informarla primeramente a la Empresa Portuaria, la que

<sup>13</sup> En su Anexo II, también se enumeran dichos servicios y la fórmula de cálculo tarifario a los que se sujetan. Asimismo, agrega que cada servicio podrá tener tarifas diferenciadas, establecidas de acuerdo a criterios objetivos y no discriminatorios y que los criterios asociados a cada tarifa deberán ser puestos en conocimiento de los usuarios. Ver también punto 4.10 ("*Tarifas de los Servicios del Concesionario*"), en específico el punto 4.10.1 ("*Criterios Básicos*") y punto 4.10.2 ("*De las Tarifas de los Servicios Sujetos a Valores Máximos*").

<sup>14</sup> Anexo II de las Bases de Licitación "*Servicios Sujetos a Valores Máximos*".

<sup>15</sup> Contrato de Concesión de TPS, Artículo Primero, "*Definiciones e interpretación*", Sección Uno punto Uno.

<sup>16</sup> Téngase presente que los conceptos "*servicios básicos*" y "*servicios especiales*" del Contrato de Concesión, tienen por objeto distinguir entre los servicios sujetos a tarifas reguladas y los que no, de forma análoga a como lo señala el Dictamen N° 1045 (ver párrafos N° 10 y N° 13 del presente Informe).

<sup>17</sup> Se define que "*tarifas máximas*" son el monto máximo que la Concesionaria puede cobrar por servicios básicos y también por los servicios especiales, multiplicado por el factor de ajuste establecido en las Bases de Licitación (Contrato de Concesión de TPS, Artículo Primero, "*Definiciones e interpretación*", Sección Uno punto Uno).

luego procede a registrarla y a aprobar su publicación en la forma propuesta por TPS, con lo que este último está en condiciones de realizar los cobros a los usuarios respectivos, conforme al registro<sup>18</sup>.

14. En suma, todas las tarifas registradas son públicas<sup>19</sup>, en dólares norteamericanos, y sus valores corresponden al importe máximo que puede ser efectivamente cobrado a los usuarios por la prestación del servicio respectivo. Lo anterior, con la restricción de que, en virtud del Contrato de Concesión, aquellas tarifas que califican como básicas no puede exceder los valores ofertados por la Concesionaria en la licitación. Por su parte, en el caso de las “*tarifas especiales*” no existen restricciones para su determinación, en tanto su valor sea conforme a las *condiciones del mercado*, siguiendo lo ordenado por el Dictamen N° 1045, y sean registradas y publicadas.
15. En relación a la tarifa relacionada con el “*Servicio de Embarque, Desembarque y Tránsito de Pasajeros*”<sup>20</sup> objeto de la denuncia, cabe notar que califica, conforme con el Contrato de Concesión, como una “*tarifa especial*” (la cual puede ser determinada libremente por el Concesionario, de acuerdo a las condiciones del mercado).

### III. MERCADO RELEVANTE

16. En términos generales, cabe señalar que los principales actores que participan en la industria de cruceros son: (a) las líneas navieras de cruceros, que diseñan los paquetes turísticos y demandan los servicios portuarios; (b) los agentes de naves, que intermedian entre las navieras de cruceros y los terminales portuarios y programan las recaladas en cada frente de atraque; (c) las

<sup>18</sup> Según se establece en el Artículo Undécimo, Sección 11.2, del Contrato de Concesión.

<sup>19</sup> Disponibles en: <http://portal.tps.cl/tarifas-tps/tps/2006-01-24/152711.html>. Fecha última visita: 24 de agosto de 2018.

<sup>20</sup> Definido en el artículo 6.6.1 del Manual de Servicios (documento confeccionado por TPS de acuerdo con las Bases de Licitación) como la “*habilitación de espacio para el tránsito, embarque, desembarque de pasajeros desde y hacia la nave e incluye además el traslado dentro de la nave del equipaje de los pasajeros y tripulantes, guardias de seguridad, para área de operación y espacio para buses a costado de nave. Este servicio incluye el personal, equipos de separación de áreas, y oficina al costado de la nave*”.

empresas portuarias, que participan en la coordinación de dichas programaciones, y; (d) los terminales portuarios con capacidad para atender cruceros, que además de participar en la programación, prestan los servicios de embarque, desembarque y tránsitos de pasajeros.

17. Al observar la forma en que opera esta industria en Chile, es importante tener presente que -en base a lo indicado en tomas de declaración y respuestas a oficios por varios actores de la industria<sup>21</sup>-, en nuestro país, el 90% de los pasajeros de cruceros son extranjeros que viajan en avión desde el hemisferio norte (principalmente norteamericanos, canadienses y europeos), “escapando” de las menores temperaturas del invierno boreal para disfrutar de las estaciones de primavera-verano en el hemisferio sur, siendo la ruta más frecuente el crucero entre Valparaíso y Buenos Aires (y vice-versa)<sup>22</sup>.
18. De este modo, por cuestiones logísticas, los puertos de inicio o término de viajes de cruceros se deben encontrar cercanos a un aeropuerto internacional. En la actualidad, en Chile, el recambio de pasajeros de cruceros (2 mil a 3 mil que van de ida y un número similar de vuelta)<sup>23</sup> se realiza en TPS y en Puerto Central S.A. del Puerto de San Antonio (“**Puerto Central**” o “**PCE**”), ambos ubicados a una distancia muy similar y relativamente cercana del único aeropuerto con vuelos directos desde y hacia Norteamérica y Europa, el Aeropuerto Internacional Comodoro Arturo Merino Benítez de Santiago (“**AMB**”).

<sup>21</sup>

[REDACTED]

<sup>22</sup> La mayoría de las veces, inician el *tour* viajando en avión hacia Santiago de Chile o Buenos Aires, Argentina. En el primer caso, los pasajeros luego se trasladan desde Santiago a Valparaíso y allí se embarcan en el crucero dando inicio al recorrido por la zona austral en forma de péndulo hasta llegar a Buenos Aires, luego de lo cual tomarían un avión de vuelta a sus residencias en el hemisferio norte. En el segundo caso, se realiza una ruta similar en dirección contraria, llegando en crucero a Valparaíso, y dirigiéndose desde ahí al aeropuerto de Santiago para realizar el retorno a sus hogares. Toma de declaración, de fecha 27 de abril de 2017, transcrita en nota 1 y nota 2 del Anexo Confidencial.

<sup>23</sup> Es este recambio de pasajeros internacionales aquello que, en los términos utilizados por la industria de cruceros, define a los puertos de inicio y término de los cruceros como *home-ports*. Esto también fue señalado por Valparaíso Terminal de Pasajeros en toma de declaración de fecha 26 de abril de 2017, como una de las características que debe tener un *home-port*. Transcripción en nota 3 del Anexo Confidencial.

19. En conformidad con lo anterior, el ámbito geográfico analizado en la investigación<sup>24</sup> fue el de los puertos de uso público de la V Región. Lo anterior, por cuanto solamente este tipo de puertos presta servicios a terceros<sup>25</sup> (como lo son las navieras de cruceros) y debido a que en esta región se ubican los únicos puertos razonablemente cercanos al aeropuerto AMB<sup>26</sup> y a la Región Metropolitana<sup>27</sup>.
20. Por otra parte, para efectos de determinar qué puertos tienen la capacidad de prestar los servicios necesarios a los cruceros<sup>28</sup>, es preciso señalar que conforme antecedentes recabados<sup>29</sup> sería clave que el crucero pueda atracar en un muelle para el embarque y desembarque de los pasajeros y sus respectivos equipajes, y también para la realización de las demás labores de

<sup>24</sup> La Comunicación C372/03 de la Comisión Europea, sobre la "Definición del mercado de referencia a los efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia", en párrafo 8 define: "[e]l mercado geográfico de referencia comprende la zona en que las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los productos y de prestación de los servicios de referencia, en la que las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas y que puede distinguirse de otras zonas geográficas próximas debido, en particular, a que las condiciones de competencia en ella prevalecientes son sensiblemente distintas a aquéllas". Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209(01)&from=ES). Fecha de última visita: 7 de agosto de 2018.

<sup>25</sup> Como se ha revisado en los diferentes dictámenes de la CPC, como en los informes de puertos del TDLC, los puertos de uso privado quedan excluidos del mercado relevante ya que no prestan servicios a terceros y, por lo tanto, en la actualidad no son una alternativa o sustituto de terminales de uso público. Lo anterior, sin perjuicio que pudieran significar una competencia potencial.

<sup>26</sup> El trayecto del Puerto de Coquimbo a Santiago es más de tres veces el trayecto de puertos de la V Región a la capital, tanto en kilómetros por carretera, como en tiempo de viaje. Esto, en base a las distancias y tiempos informados en la web: <http://www.distanciaentreciudades.cl>.

<sup>27</sup> La Región Metropolitana estaría comprendida en el área de influencia de dichos puertos (hinterland), conforme se indica en informe portuario publicado por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas en el año 2010. Documento disponible en:

[http://www.dirplan.cl/centrodedocumentacion/Documents/Estudios/Desarrollados/2010/Estudio\\_Estrategico\\_Nacional\\_Accesibilidad\\_y\\_Logistica\\_Portuaria/Cap\\_14\\_Sistema\\_Portuario\\_V\\_Region.pdf](http://www.dirplan.cl/centrodedocumentacion/Documents/Estudios/Desarrollados/2010/Estudio_Estrategico_Nacional_Accesibilidad_y_Logistica_Portuaria/Cap_14_Sistema_Portuario_V_Region.pdf).

<sup>28</sup> La Comunicación C372/03 de la Comisión Europea, sobre la "Definición del mercado de referencia a los efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia", en párrafo 7 define: "[e]l mercado de producto de referencia comprende la totalidad de los productos y servicios que los consumidores consideren intercambiables o sustituibles en razón de sus características, su precio o el uso que se prevea hacer de ellos". Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209(01)&from=ES). Fecha de última visita: 24 de agosto de 2018.

<sup>29</sup> En toma de declaración de fecha 27 de abril de 2017 y en toma de declaración de fecha 26 de abril de 2017. VTP es un terminal de pasajeros concesionado por EPV. Respecto de los servicios presta, éstos serían análogos a los realizados por un aeropuerto. Transcripciones en nota 4 del Anexo Confidencial.

abastecimiento de la nave. De este modo, las líneas de cruceros no considerarían como alternativa adecuada para programar su itinerario, un puerto que en vez de otorgar un muelle para atracar, solamente permitiera fondear la nave en la bahía del puerto, ya que ello los obligaría a transportar a los pasajeros (y su equipaje) en lanchas hasta el muelle<sup>30</sup>.

21. Pues bien, son dos los puertos de uso público que se encuentran en la V Región: el Puerto de Valparaíso y el Puerto de San Antonio. Los frentes de atraque y sitios de dichos puertos se presentan en la tabla que sigue, con la excepción de los sitios 8 y 9 del Puerto de San Antonio que serán excluidos del análisis. Ello, debido a que conforme a la información recabada<sup>31</sup>, dichos sitios se especializan en la carga y descarga de graneles y carecen de áreas de respaldo necesarias para el tráfico de personas<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Ello, de acuerdo a toma de declaración [REDACTED] de fecha 27 de abril de 2017. Y, como también se extrae de la nota de prensa de fecha 10 de marzo de 2017, disponible en: <https://portalportuario.cl/sebastian-montero-una-verguenza-bajar-maletas-buque-remolcadores/>. Fecha de última visita: 24 de agosto de 2018.

Cabe señalar que en Puerto Montt no hay gran movilización de equipaje ya que no es un puerto de origen o destino. En este caso, los cruceros optan por quedar a la gira evitando el pago de los servicios adicionales necesarios para el atraque de las naves, que encarecen la actividad. Mayor detalle en notas de 11 de abril de 2016 y 20 de diciembre de 2010, disponibles respectivamente en: <https://www.mundomaritimo.cl/noticias/mas-pasajeros-pero-menos-ingresos-dejo-temporada-de-cruceros-en-puerto-montt>, y <http://www.cronicalibre.cl/2010/12/20/derriban-mito-puerto-montt-tiene-uno-de-los-servicios-portuarios-mas-baratos-para-cruceros/>. Fecha última visita: 24 de agosto de 2018.

<sup>31</sup> En base a lo presentado por EPV y la Empresa Portuaria San Antonio. En respuesta a Ord. N° 1203-17, ingresada con fecha 3 de julio de 2017. Transcripción en nota 5 del Anexo Confidencial.

<sup>32</sup> En específico, un espacio suficiente para que se realice el *check-in* y *check-out* de los pasajeros, bajo ciertos estándares de comodidad y seguridad en todo el procedimiento de recambio de los mismos, el que involucra la tramitación de su ingreso o egreso, así como también el ingreso o egreso de sus respectivos equipajes, y donde las autoridades correspondientes -SAG, PDI, INTERPOL, Aduanas, entre otras- puedan realizar las labores correspondientes en un espacio destinado a ello. Toma de declaración [REDACTED], de fecha 27 de abril de 2017.

**Tabla 1:** Tamaño máximo de nave que puede acoger cada frente de atraque de cada puerto a la fecha en que se solicitó el alza tarifaria

Puerto	Concesionaria	Fecha inicio concesión	Frente de Atraque	Eslora máx. (metros)	Calado máx. (metros)
Valparaíso	TCVAL	05-jul-2013	Sitio N° 6	185	8,5
			Sitio N° 7	125	6,2
			Sitio N° 8	235	8,4 - 8,8
	TPS	12-nov-1999	Sitios N° 1-2-3	740	13,8.
			Sitios N° 4-5	185	8,5 - 9,4
San Antonio	STI	10-nov-1999	Sitios N° 1-2-3	mayor a 800	14 - 14,9
	PCE	08-ago-2012	Sitios N° 4-5	237	11,39
			Sitios N° 6-7	190 - 225	5,19 - 7,70
			Muelle Costanera	367	13,2 - 13,5

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes en Rol 2430-17 FNE.

22. De la tabla anterior, se deduce que: (i) tal como señaló EPV en su denuncia, TCVAL tenía restricciones de capacidad para atender a cruceros de eslora superior a los 235 metros<sup>33</sup>; y, (ii) tanto TPS, San Antonio Terminal Internacional S.A. ("STI"), como Puerto Central o PCE, tienen capacidad para atender al crucero de mayor dimensión en el mundo en la actualidad (de 362 metros de eslora).

23. De este modo, la existencia de restricciones de capacidad -en específico de TCVAL a la fecha en que se solicitó el registro del alza de tarifas-, limitaba las alternativas de atraque para las naves de eslora superior a los 235 metros en Valparaíso. Al respecto, cabe indicar que las recaladas de naves de pasajeros de estas dimensiones corresponden a un 57% del total de recaladas de cruceros

<sup>33</sup> En la actualidad, dicha capacidad se habría aumentado a los 240 metros, sin perjuicio de que habría planes de ampliar aún más dicha capacidad en el corto plazo. En efecto, TCVAL publicó en su página web, a fines de 2017, que estaría realizando inversiones para ampliar la eslora máxima permitida en la atención de cruceros a 294 metros de eslora. Nota de prensa publicada por TCVAL el 1 de noviembre de 2017. Disponible en: [http://www.tcval.cl/sala-de-prensa/noticias/2017/01112017\\_tcval-concentrara-el-73-de-las-naves-en-temporada-2017-18-de-cruceros-en-puerto-valparaiso/](http://www.tcval.cl/sala-de-prensa/noticias/2017/01112017_tcval-concentrara-el-73-de-las-naves-en-temporada-2017-18-de-cruceros-en-puerto-valparaiso/). Fecha de última visita: 24 de agosto de 2018.

De estos 294 metros, en marzo se aprobó la referida ampliación de 235 a 240 metros de eslora máxima. Nota publicada por TCVAL, de fecha 2 de marzo de 2018. Disponible en: [http://www.tcval.cl/sala-de-prensa/noticias/2018/02032018\\_nueva-infraestructura-de-tcval-para-atraque-de-cruceros-mayores-recibe-autorizacion-de-la-armada/](http://www.tcval.cl/sala-de-prensa/noticias/2018/02032018_nueva-infraestructura-de-tcval-para-atraque-de-cruceros-mayores-recibe-autorizacion-de-la-armada/). Fecha última visita: 24 de agosto de 2018.

programadas en las últimas tres temporadas anteriores a la denuncia<sup>34</sup>, y que dichas naves fueron programadas en su totalidad para recalzar en TPS en dicho periodo. Por su parte, TCVAL<sup>35</sup> atendió sobre un ■■■ de las recaladas de cruceros de eslora inferior o igual a los 235 metros realizadas en esa misma época, siendo la fracción restante atendida por TPS. Asimismo, en el periodo anterior a la solicitud de registro del alza de tarifas por parte de TPS, no se programaron recaladas en PCE, ni tampoco en STI<sup>36</sup>.

24. Por todo lo descrito anteriormente, se concluye que el segmento del mercado en donde TPS podría haber ejercido poder de mercado mediante las conductas denunciadas, corresponde al de la prestación de servicios portuarios de embarque, desembarque y tránsito de pasajeros en frentes de atraque de uso público de la V Región a naves de cruceros de eslora superior a los 240 metros<sup>37</sup>.

#### **IV. ANÁLISIS DE POSICIÓN DOMINANTE**

25. De lo expuesto precedentemente, los terminales que actualmente podrían prestar el servicio portuario de embarque, desembarque y tránsito de pasajeros a naves de crucero de eslora superior a los 240 metros son TPS, PCE y STI. En base a los antecedentes recabados durante la investigación, de los tres terminales señalados, TPS fue el único terminal que atendió cruceros hasta abril de 2017, lo cual es un importante indicio de poder de mercado en el periodo anterior a esa fecha<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Esto es, temporadas 2014-2015, 2015-2016 y 2016-2017.

<sup>35</sup> En base a la información de las recaladas aportada en presentación del 13 de abril de 2017. Ver nota 6 del Anexo Confidencial.

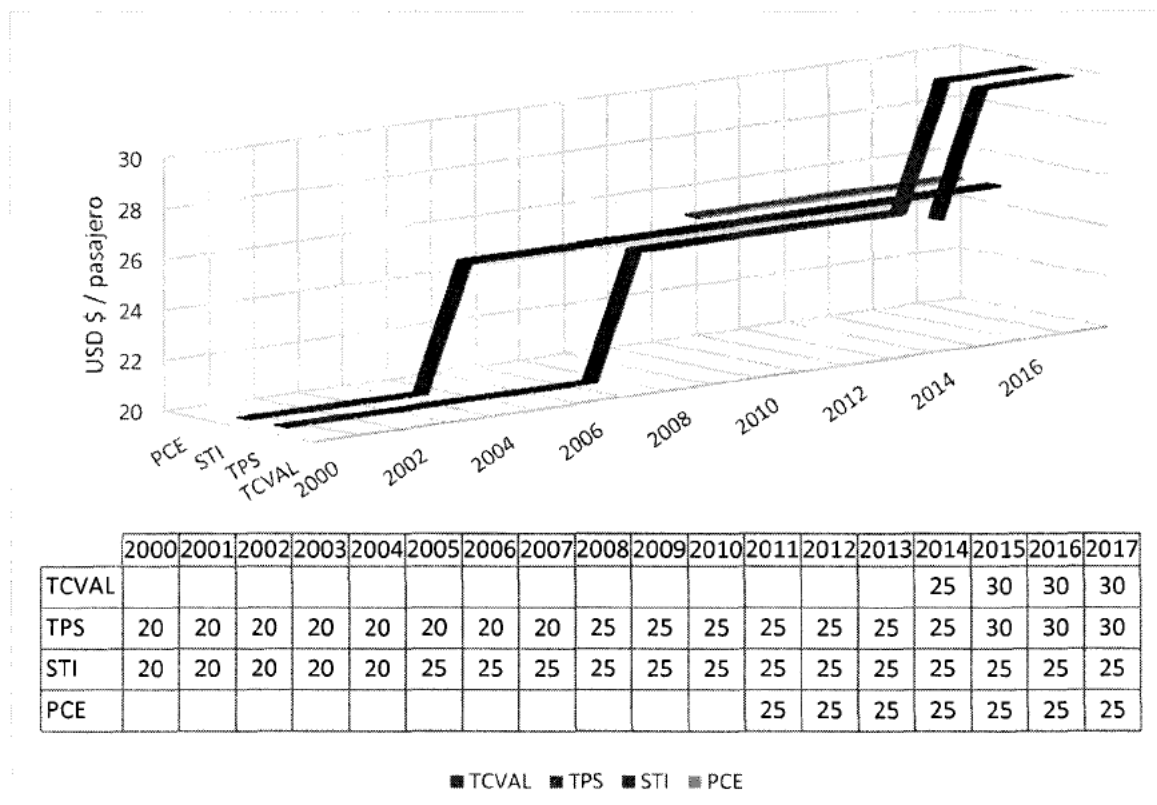
<sup>36</sup> Como se revisará más adelante, en abril del año 2017 se realizó la primera recalada de un crucero en PCE, la cual estaba previamente programada en TPS y fue reprogramada ante una contingencia en dicho terminal.

<sup>37</sup> Ver párrafo N° 22 y nota al pie N° 34, respecto del aumento de capacidad de TCVAL desde 235 a 240 metros.

<sup>38</sup> A mayor abundamiento, en Sentencias de la Comisión Europea, el mantener una participación sobre el 70% por un tiempo prolongado de tiempo es indicativo de una posición dominante. Por ejemplo, Tetra Pack/Alfa-Laval, OJ 1991 L 290/35 y otros revisados en O'Donoghue y Padilla, J., "The Law and Economics of Article 102 TFEU", Hart Publishing, segunda edición (2013), página 148.

26. En efecto, al analizar la evolución histórica de las tarifas, no parece posible concluir que STI o PCE tuvieran -a la fecha en que TPS solicitó el registro para el alza de las tarifas-, la capacidad de disciplinar aquellas cobradas por este concesionario. En efecto, como se presenta en el gráfico a continuación, en el año 2015, TPS<sup>39</sup> incrementó en un 20% las tarifas de embarque y desembarque de pasajeros, sin que ello haya implicado la programación de recaladas de cruceros en el Puerto de San Antonio (STI o PCE) -por lo menos hasta abril de 2017-<sup>40</sup>.

**Gráfico 1:** Tarifa embarque y desembarque de pasajeros en los frentes de atraque de TPS, PCE y STI



Fuente: Elaboración propia con antecedentes del Rol 2430-17.

<sup>39</sup> Y, como se presenta en la gráfica, también TCVAL.

<sup>40</sup> Cabe señalar, de acuerdo a los antecedentes recabados, las líneas navieras no negociarían las tarifas efectivamente cobradas con los concesionarios al momento de programar la recalada (que puede ser incluso 2 años antes que arribe la nave), sino que se consideran las tarifas vigentes publicadas por el concesionario a la fecha de la llegada del crucero al terminal.

27. Ahora bien, en relación al grado de sustitución que pudiera significar PCE para TPS, corresponde considerar que con anterioridad a la ampliación del muelle de PCE -que inició operaciones en marzo de 2017<sup>41</sup>-, existía congestión en dicho Puerto<sup>42</sup>, por lo que difícilmente podía ser considerado un sustituto de TPS (ni habría tenido la capacidad de disciplinar sus tarifas). Por otra parte, se observa que, con posterioridad a la ampliación, al contar con capacidad suficiente para recibir cruceros de eslora superior a los 240 metros, sí pasó a ser un sustituto de TPS.
28. En efecto, PCE comenzó a prestar servicios a cruceros en la temporada 2017-2018<sup>43</sup>. Específicamente, en abril de 2017 recaló por primera vez un crucero en el terminal PCE del Puerto de San Antonio. Este crucero correspondía al último de la temporada 2016-2017 y con solo días de anticipación se redireccionó desde Valparaíso a San Antonio<sup>44</sup>, debido a determinadas contingencias presentadas en el terminal de pasajeros en Valparaíso durante febrero y abril de 2017<sup>45</sup> (posteriores a la solicitud de registro del alza de las tarifas del 14 de

<sup>41</sup> Memoria 2017 de Puerto Central, páginas 14 y 32. Disponible en: <http://admin.puertocentral.cl/upload/archivos/puerto-central/4650/archivo-adjunto/7/1523496856.pdf>. La ampliación fue inaugurada oficialmente en enero de 2018. Nota publicada en: <https://www.mundomaritimo.cl/noticias/puerto-central-de-san-antonio-inauguro-oficialmente-el-muelle-costanera>. Fecha de última visita: 24 de agosto de 2018.

<sup>42</sup> Aporte de antecedentes de la FNE, presentado con fecha 21 de abril de 2018, en procedimiento no contencioso caratulado "Solicitud de Informe de Empresa Portuaria San Antonio (EPSA) sobre Licitación del Terminal Mar del Puerto Exterior de San Antonio", Rol NC-444-18 TDLC, párrafo 81.

<sup>43</sup> Declaración de [REDACTED] de fecha 29 de junio de 2018.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> Con fecha 15 de febrero de 2017, los pasajeros del crucero Crown Princess (de 288 metros de eslora y que recaló en TPS), estuvieron retenidos por aproximadamente tres horas en el terminal de pasajeros, como una medida de presión ejercida por los trabajadores portuarios en contra de EPV; escenario que, con pocos días de antelación, se preveía podía repetirse para el último crucero -la nave Norwegian Sun, de 258 metros de eslora- programado en la temporada 2016-2017 para recalcar en TPS el día 25 de abril de 2017-, por los mismos problemas que quedaron sin resolver en febrero del presente año. Noticias revisadas en prensa:

<http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-valparaiso/2017/02/16/miles-de-pasajeros-de-cruceros-bloqueados-por-paro-en-valparaiso-esto-es-un-secuestro.shtml>, el 16 de febrero de 2017, y El Mercurio de 24 de abril de 2014, cuerpo C, página 12. Disponible en: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2017-04-24&dtB=24-04-2017%200:00:00&PaginaId=12&bodyId=3>. Fecha última visita 24 de agosto de 2018.

noviembre de 2016) que no otorgaron seguridad a las líneas de cruceros<sup>46</sup> de poder recalzar en TPS<sup>47</sup> de forma oportuna.

29. Lo anterior, se produjo en fechas en que PCE también presentaba índices de congestión, y su llegada a San Antonio no estuvo exenta de problemas<sup>48</sup>.
30. Así, si bien se consideró a PCE como alternativa en el marco de contingencias excepcionales, a la fecha de dicha recalada era difícil determinar si tendría la capacidad operativa para la atención de pasajeros y para constituirse como una alternativa como puerto de origen y destino de cruceros<sup>49</sup>.
31. No obstante, las líneas de cruceros parecen haber quedado conformes con el desempeño de PCE, lo que sumado a la ya mencionada ampliación del muelle de dicho terminal -que disminuyó la congestión-, hicieron posible que comenzara a proveer los servicios de embarque y desembarque de pasajeros de cruceros. En efecto, de acuerdo a la información presentada por TPS<sup>50</sup>, a julio de 2017, se tenían programadas en dicho terminal varias recaladas de cruceros de eslora superior a los 235 metros para la pasada temporada 2017-2018. Sin embargo, en base a los antecedentes allegados a este Servicio con fecha 13 de julio de 2018, sólo uno de ellos recaló finalmente en TPS, mientras que se verificaron 18 recaladas de cruceros de eslora superior a los 235 metros

<sup>46</sup> Ello, en atención a los antecedentes allegados a este Servicio, en respuesta a Ord. N° 1208-17. Mayor detalle en nota 7 del Anexo Confidencial.

<sup>47</sup> Las contingencias redujeron la calidad del servicio. Esta desmejora también reconocida en respuesta a Ord. N° 1207-17 por TPS. Mayor detalle en nota 8 del Anexo Confidencial.

<sup>48</sup> Al respecto, nota de prensa titulada "San Antonio recibió a su primer crucero disimulando carencias" de fecha 26 de abril de 2017, en la que se describen parte de las problemáticas que se generaron. Disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=355435>. Fecha de última visita: 24 de agosto de 2018.

<sup>49</sup> A mayor abundamiento, de acuerdo a expertos en la materia, esto se definiría, no con la primera llegada de un crucero en abril de 2017, si no que, con la atención de varios cruceros, a producirse a finales del mismo año. Al respecto, nota de prensa de fecha 20 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://portalportuario.cl/claudio-nast-san-antonio-los-cruceros-bien-tratados/>. Fecha última visita: 24 de agosto de 2018.

<sup>50</sup> En respuesta a Ord. N° 1202, ingresada con fecha 10 de julio de 2017. Ver nota 9 del Anexo Confidencial.

en PCE. Adicionalmente, de acuerdo al itinerario publicado por EPV<sup>51</sup>, sólo un crucero de eslora mayor a los 235 metros arribará en el Puerto de Valparaíso en la próxima temporada 2018-2019; mientras que 19 recaladas de estos cruceros están programadas en PCE<sup>52</sup>. Para la temporada 2019-2020, en tanto, se observan sólo 2 recaladas programadas en TPS<sup>53</sup>, mientras que 21 en PCE.

32. Así, se observa que, en menos de dos años, PCE ha absorbido gran parte de su demanda, lo que permite concluir que, en la actualidad, TPS no goza de posición dominante en la prestación de servicios a cruceros.

33. En la medida que es posible descartar que TPS goce actualmente de una posición dominante en el mercado relevante, no se puede configurar la ocurrencia de una eventual conducta de abuso de dicha posición. Por otra parte, cabe tener presente que, hasta el momento, no se ha efectuado el registro del alza de tarifas; por ende, tampoco se ha procedido a su aplicación<sup>54-55</sup>. En efecto, sobre este punto, cabe tener presente además que, en virtud del avenimiento celebrado entre EPV y TPS para desistirse de sus demandas, ésta retiró su solicitud de registro de nueva tarifa, el cual era el objeto de la presente investigación.

## V. CONCLUSIÓN

34. Conforme con los antecedentes recabados y tenidos a la vista en esta investigación, se concluye que TPS no tendría actualmente una posición

<sup>51</sup> Información pública de la programación de recadas en el Puerto de Valparaíso, disponible en: <https://www.puertovalparaiso.cl/comunidad/itinerario>. Fecha última visita: 24 de agosto de 2018.

<sup>52</sup> De acuerdo a la información reportada por EPSA en respuesta a Ord. N° 1442-18, ingresada con fecha 13 de julio de 2018.

<sup>53</sup> Es preciso notar que una de las recaladas programadas es para la nave MSC Magnifica, de la línea de cruceros MSC Cruises. Esta empresa pertenece al grupo MSC, mismo grupo empresarial del accionista minoritario de TPS, ConTug Terminals S.A.

<sup>54</sup> En otras palabras, como su registro no se ha producido, tampoco se han comenzado a verificar cobros asociados al incremento tarifario en cuestión.

<sup>55</sup> En carta dirigida por TPS a EPV, la Concesionara se ha comprometido a postergar el cobro de la nueva tarifa hasta después de la temporada de cruceros 2018-2019. Carta de Oliver Weinreich Román, gerente general de TPS, dirigida al gerente general de EPV, de fecha 23 de junio de 2017 (ver nota 10 del Anexo Confidencial).

dominante en la prestación de servicios portuarios de embarque, desembarque y tránsito de pasajeros en frentes de atraque de uso público de la V Región a naves de cruceros de eslora superior a los 240 metros. De este modo, un eventual aumento de tarifas por su parte difícilmente podría tener un efecto anticompetitivo, al tener las navieras de cruceros la alternativa de recalar en PCE. Esta conclusión siempre está sujeta a la existencia de opciones que, además de contar con la infraestructura necesaria para atender a cruceros, operen con holgura de capacidad.

35. Conforme con el avenimiento entre EPV y TPS presentado ante el TDLC, TPS retiró su solicitud de registro de nueva tarifa, el cual había motivado la denuncia presentada por EPV y había sido el objeto de la presente investigación bajo este Rol FNE.
36. De esta manera, habiendo finalizado la etapa investigativa, salvo el mejor parecer del Sr. Fiscal, esta División recomienda decretar el archivo de la investigación Rol N° 2430-17 FNE, sin perjuicio de la facultad de la Fiscalía Nacional Económica de velar permanentemente por la libre competencia en los mercados.

Saluda atentamente a usted,

  
BAY

  
**GASTÓN PALMUCCI**  
**JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS**