



INFORMA

H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

ENRIQUE VERGARA VIAL, FISCAL NACIONAL ECONOMICO, con domicilio en Agustinas N ° 853, piso 2, Santiago, en los autos Rol C N° 124-07, caratulados "Helicópteros del Pacífico con CONAF y Ministerio de Agricultura", a ese H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia respetuosamente digo:

Que vengo en evacuar el informe solicitado por ese H. Tribunal a fojas 357, en los siguientes términos:

I.- ANTECEDENTES

1. Con fecha 12 de enero de 2007, Helicópteros del Pacífico Limitada demandó a la Corporación Nacional Forestal, "CONAF", y al Ministerio de Agricultura, por una supuesta infracción al artículo 3° del Decreto Ley N° 211, consistente en prácticas predatorias respecto de las empresas prestadoras de servicios aeronáuticos de extinción y combate de incendios forestales.
2. La predación la realizaría CONAF, luego de haberse constituido, por sí y ante sí, según el demandante, como empresa prestadora de servicios aeronáuticos de extinción y combate de incendios forestales, lo que se habría llevado a cabo incorporando tres aviones a su equipo de control de siniestros, dotándose para ello de un Gerente de Servicios Aéreos, y contratando pilotos y técnicos, lo que de paso infringiría, según el demandante, el principio de subsidiariedad del Estado.

Con esa dotación, CONAF estaría prestando los servicios en cuestión, pero sin cobrar por ellos, sino que recibiendo otra clase de contraprestaciones.

3. En definitiva, la demandante sostiene que CONAF habría incurrido en las siguientes conductas que afectarían la libre competencia:

- a) “No respeto a principio de libertad de empresa y principio de subsidiaridad”.

CONAF habría ingresado como operador en este mercado, sin que exista una ley de quórum calificado que la autorice.

La demandante señala que CONAF, al adquirir los aviones ya señalados, ha distorsionado el mercado y la oferta de servicios, ya que, en virtud de convenios existentes entre la Corporación y las empresas forestales, ha comenzado a prestar el servicio aéreo de extinción de incendios a clientes que, tradicionalmente, eran atendidos por el sector privado, pasando de esa forma el Estado a ser un competidor en esta industria, sin haber cumplido los requisitos legales para ello.

Las consecuencias directas que vislumbra la denunciante del acto de CONAF, serían el aumento de la capacidad ociosa de aviones en la industria y con ello el final de este mercado aéreo de extinción de incendios.

- b) “Exigencia de exhibición de documentación confidencial de competidores”.

CONAF, en el marco de una licitación a que llamó a prestadores del servicio, habría exigido enseñar información legal, comercial y tributaria, declarando posteriormente desierta la licitación. Deduce la demandante que, al ingresar al mercado de servicios aéreos de extinción de incendios forestales, CONAF habría usado en su beneficio la información señalada.

- c) “Cumplimiento de políticas públicas, ente privado: Abuso de naturaleza jurídica híbrida de CONAF”.

La demandante alega que CONAF frente algunos actos se presenta como órgano público y para otros como ente privado, según la conveniencia del momento.

- d) “No cobrar por los servicios: competencia desleal, práctica predatoria”.

Se alega por la demandante que CONAF ha indicado que no cobrará por los servicios que realice, argumentando que realizará una función pública. Esta situación sería posible porque CONAF es subsidiada por el Estado en sus costos operacionales.

- e) "Cobrar por los servicios: Actividad empresarial inconstitucional, fuera del ámbito de igualdad y afectación de libre competencia".

Si CONAF decidiera cobrar, vulneraría el artículo 19 N° 21 de la Constitución, según la demandante.

4. Finalmente, con fecha 14 de noviembre de 2007, la demandante solicitó a la Fiscalía Nacional Económica que, al evacuar el informe solicitado por ese H. Tribunal, se considere la infracción tributaria en que incurriría CONAF al no pagar Impuesto de Valor Agregado en los servicios de prevención y combate de incendios forestales, lo cual profundizaría las conductas de competencia desleal y prácticas predatorias.

II.- ANALISIS DE LA INDUSTRIA

II.1. Descripción de la industria.

5. La extinción de incendios forestales generalmente consiste en la acción conjunta del combate aéreo y terrestre. Para el combate aéreo del fuego se utilizan aeronaves, helicópteros y aviones cisterna, que arrojan en conjunto o por separado, líquidos y espumas químicas con la finalidad extinguir o controlar la quema. En tanto, el combate terrestre lo conforman las brigadas contra incendios que actúan en los lugares donde se producen siniestros, ya sea mediante patrullaje o bien, mediante observación en torres de vigilancia de zonas delimitadas, todo ello, a fin de evitar o disminuir los tiempos de reacción y llegada de efectivos al lugar del incidente.
6. La industria del combate aéreo de incendios forestales presentó bastante dinamismo en el pasado quinquenio. Sin embargo, producto de la entrada, salida y fusiones de empresas la cantidad de oferentes del servicio, que en algún momento fueron más de veinte, ha disminuido y se ha concentrando en los últimos años.

7. Esta concentración de la industria ha ocurrido, básicamente, por dos motivos:
- a) La salida del mercado de parte de algunos actores, básicamente porque las condiciones imperantes de la industria no hacen rentable permanecer en dicho negocio. Estas firmas han migrado a otros rubros relacionados a aplicaciones aéreas tales como: fumigaciones, transporte de personas o carga, investigación y fotografía aérea, publicidad, etc. Entre algunas de las firmas que en los últimos años han abandonado el mercado de la extinción de incendios forestales se puede mencionar: Línea Aérea de Fumigaciones Aguas Negras S.A., Líneas de Aero Servicios S.A. (LASSA), Agrorotores Ltda., Heliworks Ltda., etc.
 - b) Las asociaciones y fusiones que han ocurrido tales como el caso de Inversiones Aéreas Patagonia Ltda. y Helicópteros del Pacífico Ltda., que en el año 2004 pasaron a formar el Consorcio Patagonia del Pacífico S.A. También se puede mencionar el caso de Inversiones Cirrus S.A. y Alfa Helicópteros S.A. que actualmente forman Actividad de Inversiones Cirrus S.A. El siguiente cuadro, construido sobre la base de la información provista por la Dirección General de Aeronáutica Civil de Chile (DGAC), muestra cómo ha evolucionado el número de empresa en la industria producto de la entrada, salida o fusiones de empresas.

CUADRO 1

EMPRESAS QUE EFECTUAN O HAN EFECTUADO TRABAJOS DE EXTINCION AEREA DE INCENDIOS FORESTALES REGISTRADAS Y AUTORIZADAS POR LA DGAC

2003	2005	2007
Aeroagro Ltda. Alas Agrícolas S.A. DAP Helicópteros S.A.	Aerozonal Aeroagro Ltda. Alas Agrícolas S.A. DAP Helicópteros S.A.	Aerozonal S.A. Aeroagro Ltda. Alas Agrícolas S.A. Servicios Aéreos, Asesorías e Inversiones HELIFIRE S.A.
Ecocopters S.A. Helicópteros Agroforestal Ltda. Helicópteros del Pacífico Ltda. Inversiones Patagonia Ltda.	Ecocopters S.A. Faasa Chile Servicios Aéreos Ltda. Helicópteros Agroforestal Ltda. Helicópteros del Pacífico Ltda. Inversiones Patagonia Ltda. Iberochilena de Aviación Ltda.	FAASA CHILE Ltda. Agrorotores Consorcio Patagonia del Pacífico S.A. (Helicópteros del Pacífico + Iberochilena de Aviación Ltda.
Alfa Helicópteros S.A. Línea Aérea Fumigaciones Aguas Negras S.A. Línea de Aéroservicios S.A. Laassa Servicios Aéreos Helifire Ltda.	Alfa Helicópteros S.A. Inversiones Cirrus S.A. Línea Aérea Fumigaciones Aguas Negras S.A. Línea de Aéroservicios S.A. Laassa Servicios Aéreos Helicopters.cl Servicios Aéreos Aerocargo Ltda. Servicios Aéreos Helifire Ltda. Servicios Aéreos Kipreos Ltda.	Alfa Helicópteros S.A. - Inversiones Cirrus S.A. - Helicopservices S.A. Servicios Aéreos Kipreos Ltda.
Servicios y Transporte Aéreos Heliworks Ltda. Sociedad Aérea Fligth Service S.A. Transporte Aéreo y Marítimo Heliservicios S.A. Servicios Aéreo y Marítimo S.A. Servicios Aéreos Copters Forestair S.A. Rotoworks Ltda.	Servicios y Transporte Aéreos Heliworks Ltda. Sociedad Aérea Fligth Service S.A. Transporte Aéreo y Marítimo Heliservicios S.A. Servicios Aéreo y Marítimo S.A. Servicios Aéreos Copters Forestair S.A.	

FUENTE: Dirección General de Aeronáutica Civil de Chile (DGAC)

8. La operación de las compañías aéreas de extinción de incendios se extiende principalmente entre las regiones IV y X y la demanda por estos servicios es estacionaria encontrándose los periodos punta entre los meses de noviembre y abril.
9. Durante los periodos de baja demanda, algunas de las empresas pueden eventualmente exportar sus servicios a países nórdicos donde precisamente está comenzando el periodo punta de incendios forestales.
10. A continuación se presentan cuadros y gráficos estadísticos que exhiben el número de incendios y número de hectáreas dañadas. El cuadro 2 muestra por regiones, para el periodo 2005 – 2006, la cantidad de incendios y las superficies de plantaciones forestales y otras superficies silvestres dañadas a causa de los siniestros.
11. Los focos de ocurrencia de incendios se han extendido entre la III y la XII región. Durante la temporada 2005 – 2006, la mayor cantidad de superficie dañada se concentró en la V y VI región y la mayor ocurrencia

de incendios se localizó en las regiones V y VIII. Sin embargo, si se observan los gráficos 1 y 2 se puede apreciar que para el periodo 2002 – 2006, la mayor cantidad de incendios y hectáreas quemadas, en ambos casos, ocurrió en las regiones VIII y IX.

CUADRO 2

**OCURRENCIA Y DAÑO DE INCENDIOS POR REGION
 TEMPORADA 2005 - 2006**

<u>Región</u>	<u>N° Incendios</u>	<u>Superficie Forestal</u>	<u>Otras Superficies</u>	<u>Superficie Total</u>
		(Ha)	(Ha)	(Ha)
III	45	35.5	0.0	35.5
IV	39	398.8	0.0	398.8
V	866	3,930.3	104.2	4,034.5
RM	629	2,192.6	3.9	2,196.5
VI	176	4,911.1	380.8	5,291.9
VII	404	1,495.6	68.3	1,563.9
VIII	2,108	1,528.2	449.1	1,977.3
IX	840	613.2	723.2	1,336.4
X	235	709.4	92.5	801.9
XI	31	1,368.2	85.5	1,453.6
XII	23	232.2	0.5	232.7
TOTAL	5,396	17,415	1,908	19,323

FUENTE: Corporación Nacional Forestal (CONAF)

CUADRO 3

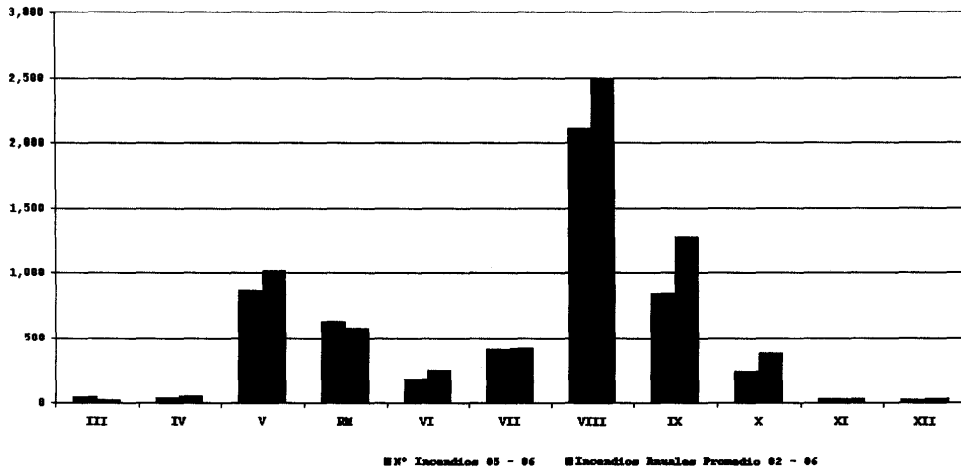
**SUPERFICIES DAÑADAS POR INCENDIOS A NIVEL NACIONAL
 1993 - 2004**

	<u>Forestal</u>	<u>Otras Superficies</u>	<u>Total</u>
	(Ha)	(Ha)	(Ha)
1992 - 1993	38,952	1,905	40,857
1993 - 1994	56,961	1,960	58,921
1994 - 1995	20,267	13,261	33,528
1995 - 1996	30,972	3,995	34,967
1996 - 1997	28,324	3,608	31,932
1997 - 1998	85,181	2,767	87,948
1998 - 1999	70,966	8,110	79,076
1999 - 2000	12,323	1,482	13,805
2000 - 2001	6,811	1,574	8,385
2001 - 2002	60,184	6,842	67,026
2002 - 2003	33,749	3,373	37,122
2003 - 2004	37,089	5,016	42,105

FUENTE: Corporación Nacional Forestal (CONAF)

Gráfico 1

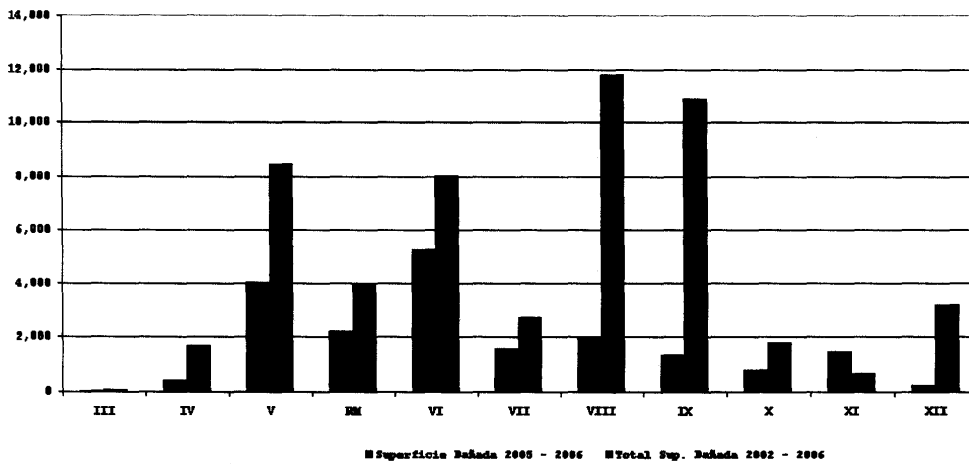
Número de Incendios por Región
Periodo 2002 - 2006 v/s Periodo 2005 - 2006



FUENTE: Corporación Nacional Forestal (CONAF)

Gráfico 2

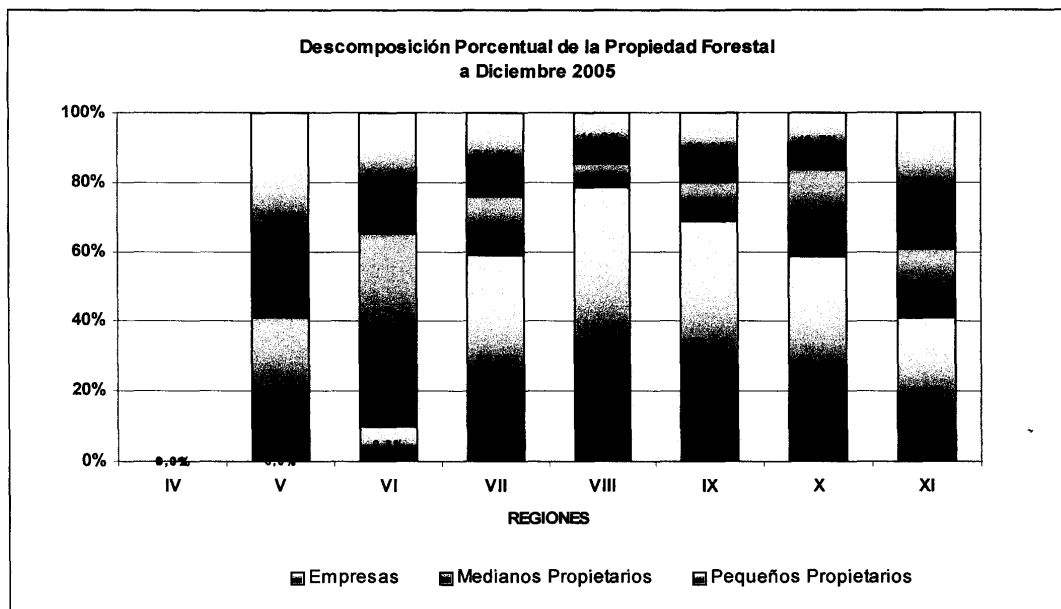
Superficie Dañada por Región
Periodo 2002 - 2006 v/s Periodo 2005 - 2006



FUENTE: Corporación Nacional Forestal (CONAF)

12. La demanda por estos servicios de extinción de incendios forestales está conformada principalmente por grandes empresas forestales privadas, las que concentran en torno al 10% de la superficie forestal,¹ y el 90% restante de la superficie corresponde a pequeños y medianos propietarios y predios fiscales.
13. El resguardo de esta última proporción de recursos forestales se encuentra principalmente a cargo de los mismos propietarios y de la entidad estatal dependiente del Ministerio de Agricultura, CONAF², la que a su vez, en los casos que la situación lo amerita, solicita servicios de extinción de incendios por vía aérea a las empresas privadas que brindan dicha asistencia.
14. Como se muestra en el Gráfico 3, la presencia de las grandes forestales, en términos de propiedad forestal plantada, se concentra entre la VII y X región.

GRÁFICO 3



FUENTE: Instituto Forestal (INFOR), 2006 "Superficie de plantaciones forestales IV a XI regiones actualización a diciembre de 2005"

¹ Consiste en bosque nativo, con 13,5 millones de hectáreas, más plantaciones forestales, con más de dos millones de hectáreas plantadas.

² Debido a que entre las funciones públicas de CONAF está la de prevención y combate de incendios forestales, CONAF debe intervenir independientemente de si los predios pertenecen a privados o al Estado.

15. La demanda contrata servicios de combate aéreo de incendio bajo dos modalidades:
 - a) Contratos celebrados entre oferente y demandante al inicio de cada temporada en los que se establece disponibilidad y cantidad de medios aéreos garantizados, tiempo de respuesta ante una emergencia, tarifa por hora y forma de pago.
 - b) Contrato de prestación de servicios de combate de incendio por llamadas. En este caso la persona, jurídica o natural, afectada por la quema de un predio requiere la extinción del siniestro a una compañía. Este esquema de demanda es propio de aquellos propietarios que no son considerados grandes forestales y actúan de manera más reactiva que previsor.
16. Estos contratos especifican *días stand by* y *horas de vuelo*. El primer concepto señala el periodo de tiempo en que la aeronave estará a completa disponibilidad de emprender vuelo para arribar a una zona de incendio. El segundo concepto indica el número de horas máximo que la aeronave podrá permanecer en vuelo, sin perjuicio de que en caso de ser necesario este número de horas se pueda renegociar.
17. Actualmente en Chile, alrededor de 10 empresas componen la oferta de la industria. Estas empresas habitualmente son contratadas para prestar sus servicios a grandes forestales privadas, complementando el servicio público que presta CONAF.
18. Los servicios ofrecidos por las empresas de extinción de incendios corresponden básicamente al combate aéreo de incendio a través de aviones cisterna, y el transporte de brigadistas y equipos mediante helicópteros.
19. Cabe mencionar que el radio de acción eficiente a recorrer por las aeronaves entre la base dispuesta y el lugar del siniestro, es de aproximadamente 20 Km. Esto se debe a que, posterior a cada descarga, la aeronave debe volver a la base a reabastecerse de agua y regresar a verterla sobre el incendio. Teniendo presente que el tiempo transcurrido entre las sucesivas descargas permite controlar adecuadamente el siniestro, mayores distancias a recorrer implican mayor tiempo entre

descargas, lo que en definitiva hace menos efectivo el combate y control del incendio.

20. La utilización de las aeronaves y helicópteros que poseen las compañías privadas no se reduce exclusivamente al combate aéreo del fuego sino que conjuntamente son utilizadas para brindar servicios agrícolas, investigación y fotografías aéreas, transporte de cargas y personas, publicidad, entre otros. Sin embargo, alrededor del 80% de los ingresos de estas compañías está asociado básicamente a prestaciones de servicios de extinción de quema forestal.

II.2. Mercado Relevante

21. Esta Fiscalía entiende por mercado relevante el de un 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.³

II.2.1. Mercado del Producto:

22. La Fiscalía entiende que conforman el mercado de producto, el producto o grupo de productos respecto de los cuales no se encuentran sustitutos suficientemente próximos.
23. En la labor de extinción de incendios se pueden distinguir dos insumos que resultan ser complementarios:
 - a) Combate aéreo de incendios por medio de aviones cisternas los cuales arrojan agua o espuma para la combatir y extinguir el siniestro.
 - b) Transporte aéreo de brigadistas y equipos mediante el uso de helicópteros.
24. Basándose en los antecedentes recopilados, es posible señalar que helicópteros y aviones son aeronaves que se complementan en la tarea de la extinción de incendios; los helicópteros transportan brigadistas y equipamiento y en forma complementaria realizan combate aéreo con agua. Los aviones cisterna, en cambio, sólo entregan el servicio de combate aéreo con agua que es lanzada sobre el foco de incendio pero lo

realizan de manera más eficiente y efectiva que un helicóptero por lo que ambas aeronaves no son sustitutas entre sí. Por lo tanto, la extinción aérea de incendios es desempeñada básicamente por aviones cisterna y no por helicópteros.

25. Dado que en este mercado los contratos para adquirir servicios de combate aéreo de incendios especifican el tiempo de vuelo y el periodo de tiempo que una aeronave estará a disposición de quien contrata el servicio, esta Fiscalía entenderá como mercado del producto la disponibilidad temporal de una aeronave para el combate de incendios forestales por vía aérea, esto es, *horas de vuelo* y *días stand-by* de un avión cisterna destinado al combate aéreo de incendios forestales.
26. Atendiendo a la demanda interpuesta por Helicópteros del Pacífico S.A. en contra de CONAF, será precisamente este mercado el objeto de estudio en lo que sigue del documento.

II.2.2. Mercado Geográfico Relevante:

27. La Fiscalía entiende delimitado el mercado relevante por la menor área geográfica dentro de la cual resultaría beneficioso para un monopolista hipotético imponer un incremento pequeño, pero significativo y no transitorio, en el precio del producto relevante.
28. En este mercado, la distribución de las compañías prestadoras del servicio a lo largo del territorio nacional depende de la celebración de contratos previos o al comienzo de la temporada alta con las grandes empresas forestales, con CONAF o con ambos.
29. Como se explicó, existe un radio de acción eficiente de las aeronaves para la extinción de incendios que corresponde aproximadamente de 20 Km a la redonda respecto de la base temporal.
30. Ahora, más allá del lugar geográfico en donde estén ubicados los hangares y base principal de las compañías de extinción de incendios aéreo, una vez celebrado el contrato, éstas deben trasladarse a la región donde son requeridas instalando una base temporal para las aeronaves o

³ Guía Interna para el Análisis de Concentraciones Horizontales. Fiscalía Nacional Económica. Octubre de 2006, disponible en <http://www.fne.cl>.

muchas veces utilizando las instalaciones que poseen grandes forestales cuando los servicios son prestados a éstas.

31. Conforme a lo anterior, el mercado relevante resulta ser la disponibilidad temporal de una aeronave para el combate de incendios forestales por vía aérea, esto es, *horas de vuelo* y *días stand-by* de un avión cisterna destinado al combate aéreo de incendios forestales en un área geográfica específica.

II.3. Concentración de la industria

32. En Chile los aviones disponibles para el combate aéreo de incendios forestales suman aproximadamente 10 unidades, sin incluir las tres aeronaves adquiridas por CONAF.
33. Hasta el año 2006, de los diez aviones disponibles, dos eran contratados permanente y exclusivamente por dos importantes forestales chilenas. De los aviones restantes, CONAF contrataba tres unidades por temporada lo que hasta la pasada temporada dejaba una capacidad de cinco aviones para ser contratados por otras forestales menores, aunque su demanda era cubierta con tres aviones, por lo que quedaban finalmente dos como capacidad ociosa.
34. Actualmente, las grandes forestales siguen contratando dos aviones en forma permanente y exclusiva. Sin embargo, ahora CONAF cuenta con aviones propios, por lo cual quedarán ocho disponibles para satisfacer una demanda que puede ser cubierta con solo dos o tres aviones. De esta manera, es posible que esta temporada queden *hangarados* cinco aviones, en lugar de los dos que antes quedaban sin actividad.

EMPRESAS QUE HAN PRESTADO SERVICIOS DE EXTINCIÓN DE INCENDIOS EN LOS ÚLTIMOS 3 AÑOS

	PRESTACIONES AERREAS	AVIONES	HELICOPTEROS	RANGO DE OPERACIÓN	EMPRESAS FORESTALES A LAS QUE HA PRESTADO SERVICIOS
Aerozonal S.A.	Extinción de incendios, Investigación	1	...	IV - X Región	Forestal Mininco Forestal Millalemu Forestal Bosques del Plata Gobernación de Córdoba
Aeroagro Ltda.	Fumigación y Fertilización; Extinción de Incendios Forestales	1*	...	Territorio Nacional	Casi todas las forestales y una temporada con CONAF
CONAF	...	3	1	...	Forestal Celco S.A. Forestal Bio-Bio Forestal Terranova SA Forestal Mininco SA Bosque Arauco Consortio Patagonia del Pacífico
Consortio Patagonia del Pacífico S.A. (Helicópteros del Pacífico + Inversiones Aéreas Patagonia)	Extinción de incendios, Investigación, Transporte de personas y carga, observación y patrullaje, etc.	7	25	...	Forestal Celco SA Forestal Bio-Bio Forestal Terranova SA Forestal Mininco SA Bosque Arauco Servicios Aéreos Kipreso Ltda.. Irolux Agencia Chile Heliagro Ltda.. CONAF Consortio Patagonia del Pacífico S.A.
Iberochilena de Aviación Ltda.	Incendios Forestales, Fotografía y Observación de Área	1*	...	Territorio Nacional	...
Alas Agrícolas S.A.	combate de incendios y fumigaciones	1	...	V y VIII Región	Bosque Arauco, Forestal Celco, Forestal Mininco, CONAF
Servicios Aéreos, Asesorías e Inversiones HELIFIRE S.A.	Combate de Incendios	...	3	VI Región	Bosques Arauco, Forestal Celco Y CONAF
FAASA CHILE Ltda.	Transporte No regular de pasajeros Trabajos aéreos	1	7	...	CONAF, CELCO, ENDESA, INGENDESA, FIOR SEA FOOD, QUEIROZ GALVAO, GASEODUCTO DEL PACIFICO
Alfa Helicópteros S.A. - Inversiones Cirrus S.A. - Helicopservices S.A.	Combate de Incendios, Fotografía, Carga, Salvamento, etc.	...	1	Territorio Nacional	CONAF

* Aviones de modelo distinto a los PLZ Dromader M18B.

FUENTE: Dirección General de Aeronautica Civil de Chile (DGAC)

35. Del cuadro anterior se desprende que la firma Consortio Patagonia del Pacífico S.A. concentra el 68% de los helicópteros disponibles y el 70% de los aviones que el mercado considera más eficientes en la extinción de incendios, Dromader PLZ tipo M18B (58% si se considera el total de aviones)

36. Adicionalmente, Aeroagro Ltda. e Iberochilena de Aviación Ltda. poseen cada una un avión, a saber: Grumman, G164-A y Consolidated Vultee PBY-5A respectivamente. Aunque estas aeronaves no son las más apropiadas para el combate aéreo de incendios, ambos están dispuestos para la extinción de quemas. Sin embargo, por la condición de estas aeronaves su mayor utilización se asocia a faenas aéreas alternativas a la extinción de incendios.
37. Sobre la base de la información provista por las empresas se construyó el siguiente cuadro donde se expresa la participación de mercado de cada una en términos de las ventas netas para el año 2007.

Participación de Mercado Empresas Combate Aéreo de Incendios (*)	
Empresa	2007
Alfa Helicópteros S.A. helicopters.cl	...
FAASA Chile Ltda.	20.38%
Alas Agrícolas S.A.	6.46%
Helifire Ltda.	29.28%
Inaer Helicopter Chile S.A.	...
Consorcio Patagonia del Pacífico S.A.	39.44%
Aerokipreos Ltda.	0.27%
HHI	4.17%
	2.870

FUENTE: Información reportada por empresas.

38. Por lo expuesto, el índice Herfindhal Hirschman HHI⁴ refleja que la industria actualmente se encuentra más bien concentrada.

$$HHI = \sum_i S_i^2 = 2.870$$

II.4. Condiciones de entrada al Mercado

39. La Fiscalía entiende por barreras a la entrada el impedimento al ingreso de competidores o la ventaja de costos que posee una empresa establecida en el mercado frente a una firma que desea entrar.

⁴ Herfindhal Hirschman (HHI) este índice corresponde a la sumatoria de las participaciones de mercado, S_i , de cada firma "i".

40. El mercado relevante estudiado no presenta barreras legales significativas o costos hundidos.
41. Desde el punto o de vista legal, cualquier empresa que desee operar en el mercado para prestar servicios aéreos⁵ con fines de lucro debe dar cumplimiento a algunos requisitos entre los que se cuentan, el Certificado de Autorización Técnica Operativa (ATO)⁶, el Certificado de Aeronavegabilidad⁷ y la Solicitud de Inscripción de Dominio de Aeronaves.⁸
42. El certificado ATO es otorgado por la autoridad aeronáutica de Chile, Dirección General de Aeronáutica de Civil (DGAC), mediante un procedimiento denominado "Obtención de la Autorización Técnica Operativa", en el que también interviene la Junta Aeronáutica Civil (JAC). El proceso comprende la recopilación de antecedentes relacionados con el proyecto en sí y las aeronaves involucradas. Posterior a la presentación de documentos la DGAC cuenta, en estricto rigor, con un plazo de 60 días para pronunciarse y hacer entrega del certificado. Sin embargo, debido a correcciones o posterior complementación de antecedentes el tiempo promedio empleado en la obtención del certificado ATO alcanza de 3 a 4 meses.
43. El costo monetario relevante de este proceso está asociado al peso máximo de despegue de las aeronaves involucradas, debiendo pagar únicamente respecto de la aeronave de mayor peso de la flota que posea. Lo anterior, conforme a lo señalado en la siguiente tabla:

CATEGORÍA	PMD. DE LA AERONAVE	VALOR (\$)
1a Categoría	Mayor a 150 ton.	503.591
2a Categoría	Mayor a 49 y hasta 150	233.299
3a Categoría	Mayor a 5,7 y hasta 49 ton.	142.006
4a Categoría	Hasta 5,7 ton.	86.241

FUENTE: Dirección General Aeronáutica de Chile (DGAC)

⁵ Incluye servicios de transporte de pasajeros, transporte de carga o trabajos aéreos de acuerdo a los parámetros de seguridad aérea establecidos.

⁶ Documento que faculta a empresas a prestar servicios de transporte y trabajos aéreos con fines de lucro.

⁷ Documento de carácter técnico por el cual la autoridad acredita que la aeronave se es apta para volar.

⁸ Proceso mediante el cual se acredita la propiedad, nacionalidad y número de matrícula de una aeronave.

44. Las aeronaves Dromader PLZ M18B referidas en este documento pertenecen a la cuarta categoría, puesto que su peso máximo de despegue bordea las cinco toneladas⁹.
45. El certificado ATO, actualmente es otorgado por tiempo indefinido pero está sujeto al monitoreo del cumplimiento de la reglamentación y los estándares establecidos con relación al tipo de operación de la compañía, operación de sus bases, operación de otras dependencias, etc. Sin embargo, anualmente se debe pagar una suerte de "renovación" del certificado, que a partir del segundo año (inclusive) es rebajada al 50% de lo estipulado en la tabla de categorías.
46. Por otra parte, como ya se señaló, para operar aeronaves con la finalidad de combatir los incendios, transportar carga o brigadistas, las empresas deben obtener un Certificado de Aeronavegabilidad¹⁰ y realizar la Solicitud de Inscripción de Dominio de Aeronaves¹¹.
47. La inscripción de dominio es un trámite relativamente sencillo y rápido cuyo costo es poco relevante.
48. En cuanto al Certificado de Aeronavegabilidad, éste se debe obtener para cada aeronave de la flota y tiene una vigencia de un año. El proceso de obtención, en estricto rigor, puede llegar a tomar hasta quince días hábiles si la documentación presentada es correcta pudiendo realizarse de manera paralela a la obtención de la certificación ATO y contempla un costo asociado a cada una de las aeronaves de la flota sobre la base del peso máximo de despegue de éstas que se debe pagar año a año según se especifica en la siguiente tabla:

⁹ La aeronave Dromader PLZ M18B sin combustible y su estanque de agua vacío pesa aprox. 2700 Kg.

¹⁰ Documento de carácter técnico mediante el cual la autoridad acredita que la aeronave se encuentra apta para volar.

¹¹ Proceso mediante el cual se acredita la propiedad de una aeronave, su nacionalidad y su número de matrícula.

De Aeronavegabilidad	VALOR (S)
Aeronaves Comerciales:	
Derecho básico	13.192
Cargo por cada Tonelada	2.521
Cargo mínimo	17.811
Otras Aeronaves:	
Derecho básico	13.192
Cargo por cada Tonelada	954
Cargo mínimo	17.811

FUENTE: Dirección General Aeronáutica de Chile (DGAC)

49. Estos procedimientos no tienen la entidad de convertirse en barreras a la entrada.
50. Sin embargo, la celebración de contratos entre las forestales y las compañías aéreas puede obstaculizar la entrada de una nueva firma, toda vez que en esta industria los contratos son fijados por toda la temporada y existen costos de cambio asociados al término antes del periodo previsto. Por lo anterior, un nuevo operador debe programar su entrada de manera de hacerlo antes de la firma de contratos.
51. De otro lado, no se observan barreras estratégicas que encarezcan algún tipo de insumo o que las nuevas firmas entrantes deban incurrir en algún costo adicional para ingresar al mercado al que otra firma que ya se encuentra operando en el mercado no haya realizado.
52. Más aun, se constató que existen mercados conexos donde la mayor parte de las empresas de combate aéreo de incendio participan. Adicionalmente muchas de estas empresas en las temporadas de baja demanda migran para brindar sus servicios en mercados extranjeros que se encuentran precisamente en temporada alta de ocurrencia de incendios forestales. Por tanto, no existen importantes costos de salida que puedan disuadir a potenciales entrantes de participar en el mercado, toda vez que existe la alternativa de participar en algún mercado conexo lo cual hace más disputable el mercado.

III.- COMPORTAMIENTO ECONOMICO DE CONAF

53. La función de CONAF surge a raíz de las externalidades negativas inherentes a un incendio forestal y que se vinculan directamente al daño ocasionado a la población, el medioambiente y especies que habitan el territorio nacional.
54. Estas externalidades producen que la curva de demanda privada por un determinado servicio difiera de la curva de demanda social.
55. La disposición privada a pagar por el servicio de extinción de incendios no incorpora esas externalidades y, por lo tanto, el mercado por sí solo asigna cantidades subóptimas de este servicio, originándose fallas de mercado.
56. Desde otra perspectiva, la extinción de incendios presenta características de bien público, puesto que no es posible excluir a un operador de los beneficios de evitar la propagación y mayores daños que puede producir un incendio. Asimismo, no existe rivalidad en su consumo, toda vez que el aprovechamiento de este bien por parte de un agente, no limita que otros individuos puedan disfrutarlo en la misma medida.
57. Conforme a lo anterior, y como en muchos otros casos, es el Estado quien provee el servicio.
58. Para asumir esta tarea, se constituyó la Corporación Nacional Forestal (CONAF) cuyo objeto es, conforme lo señalado en el artículo 3 de sus estatutos, “contribuir a la conservación, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país.” Para lo anterior, se le ha entregado a la CONAF, entre otras funciones, la de prevención y combate de incendios.
59. Sin embargo, dada la limitación de sus recursos, CONAF no puede garantizar en todos los casos que los siniestros sean controlados o extintos oportunamente. Es por ello que las empresas forestales privadas presentan una disposición a pagar para minimizar sus riesgos, asegurándose frente a un siniestro, y en respuesta a esto surgen empresas privadas de combate aéreo de incendio.

60. Con todo, la aparición de estas compañías no sustituye la función de servicio público de CONAF.
61. El servicio que brinda CONAF es análogo al que brindan instituciones como Carabineros de Chile, salvaguardando la seguridad y el orden público, o el Cuerpo de Voluntarios de Bomberos.
62. Aun cuando estas instituciones prestan su servicio en forma amplia, existen agentes dispuestos a pagar más para asegurarse, lo que da origen a las empresas de seguridad y vigilancia o empresas de especializadas en extinción de incendios.
63. En este mercado el impacto de CONAF es el de asegurar un piso de protección, de acuerdo a los medios disponibles, ante incendios de predios tanto estatales como privados. Sin embargo, ese piso no siempre es suficiente ni tampoco seguro, y en consecuencia, las grandes forestales u otros agentes que valoren en mayor medida sus inversiones, se aseguran contratando los servicios de compañías comerciales de extinción aérea de incendios.

IV.- CALIFICACION JURIDICA.

64. CONAF cada año contrataba a través de diferentes empresas los servicios de tres aviones para la extinción de incendios durante la temporada alta de incendios. Por ello, CONAF era un demandante importante en el mercado de servicios aéreos de incendios.
65. Tal contratación de servicios, tiene por objetivo cumplir con su deber estatutario de prevenir y combatir incendios con la finalidad de salvaguardar los recursos forestales y ecosistemas que forman parte conjunta de los predios, tanto privados como públicos, dentro del territorio nacional.
66. La adquisición de aviones Dromader por parte de CONAF, le permite desarrollar de manera más eficiente y efectiva la misión que le ha sido conferida respecto de la extinción y prevención de incendios forestales.

67. Ahora bien, las grandes forestales constituyen alrededor del 10% de la superficie forestal del territorio concentrándose desde la VI a la X región, mientras que CONAF tendría proyectado operar dos de sus tres aviones adquiridos en la V región, área geográfica donde no existen importantes compañías forestales. Es más, dada la extensa superficie del territorio que debe resguardar CONAF, difícilmente podría desviar recursos para participar del mercado con las grandes forestales.
68. En consecuencia, las labores que CONAF desempeña constituyen un servicio público, por lo que no puede entenderse a CONAF como un competidor del mercado de combate aéreo de incendios.
69. Al efecto, y en lo que interesa, el Decreto Supremo N° 276, de 1980, del Ministerio de Agricultura, entrega a CONAF la fiscalización de la "Quema Controlada", en relación con el control de incendios, y el Decreto Supremo N° 733, de 1982, del Ministerio del Interior, entrega al Ministerio de Agricultura la tarea y responsabilidad fundamental de la prevención y combate de incendios forestales, debiendo éste ejercerla por intermedio de la CONAF, que tiene por función asegurar el "desarrollo de actividades de protección contra incendios forestales".
- Consecuente con ello, el artículo 3 letra e) de los Estatutos de CONAF, contempla que entre sus objetos, especialmente, "Elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de protección y conservación de los recursos forestales del país, especialmente en cuanto se refiere a la prevención y combate de incendios"
70. Las demás consideraciones constitucionales y administrativas expuestas por la demandante, a juicio de esta Fiscalía, no son propias de esta sede, tal y como lo han venido señalando los organismos de defensa de la competencia prácticamente desde sus orígenes¹².
71. En todo caso, al respecto ya se ha pronunciado la ltima. Corte de Apelaciones de Santiago (sentencias de 26 de enero y 10 de mayo de 2007), rechazando dos acciones de amparo económico en contra de la

¹² La Comisión Preventiva, en Dictamen N° 906, de 23 junio de 1994, al pronunciarse respectos de Consulta de la Asociación de Exportadores de Chile, sobre constitucionalidad de las tarifas cobradas por el Servicio Agrícola y Ganadero en la exportación de frutas y hortalizas, señaló que "La constitucionalidad o inconstitucionalidad del cobro por prestación de servicios que efectúa el SAG no es materia de la competencia de los organismos creados por el Decreto Ley No 211..."

conducta supuestamente inconstitucional de CONAF, en decisiones que fueron confirmadas por la Excm. Corte Suprema (sentencias de 12 de marzo y 14 de junio de 2007).

72. En conclusión, CONAF desarrolla un servicio público respecto del cual los oferentes particulares de servicios actúan como un seguro para quienes pretendan minimizar los riesgos de incendios forestales, de modo que no puede entenderse que CONAF es competidor de éstos, no siendo de resorte de los organismos de defensa de la competencia juzgar, en lo demás, el apego de CONAF a la ley.

Es todo cuanto puedo informar.

POR LO TANTO,

A ESE H. TRIBUNAL SOLICITO tener por evacuado informe de la Fiscalía Nacional Económica.



A handwritten signature in black ink, appearing to read "ENR" followed by a stylized flourish.

ENRIQUE VERGARA VIAL
FISCAL NACIONAL ECONOMICO