

**ANT.:** Denuncia de H. Diputado por eventuales atentados a la libre competencia en el transporte terrestre de pasajeros de la IX Región. Rol N° 2162-12 FNE.

**MAT.:** Minuta de archivo.

Santiago, 12 ABR 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 3 de diciembre de 2012, un H. Diputado presentó una denuncia ante la Fiscalía Nacional Económica ("FNE") en contra de la Compañía JAC Transportes Limitada ("**Buses JAC**")<sup>1</sup>, por eventuales conductas contrarias a la libre competencia en el mercado de transporte público de pasajeros de la IX Región, específicamente en la ruta<sup>2</sup> Temuco - Villarrica.
2. Posteriormente, como respuesta al Oficio Ord. N° 635 de la FNE, el denunciante agrega que, además de la ruta Temuco - Villarrica, la denunciada estaría también afectando la competencia en la ruta Villarrica - Pucón.

<sup>1</sup> Buses JAC es una compañía perteneciente al *holding* integrado por Empresa de Transportes Rurales Limitadas o Tur Bus Limitada, Cóndor Bus Limitada, Buses Bío Bío Limitada y Transporte Intersur Limitada, entre otras empresas.

<sup>2</sup> Para efectos de la presente minuta, se entenderá como "ruta" a 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 los recorridos de A a B como de B a A.

3. La denuncia señala que “[C]on el fin de poder quedarse con el monopolio de la zona, Buses JAC, está rebajando sus pasajes al mínimo costo, llevando al quiebre a las empresas de la zona”. En consecuencia, según el denunciante, dicha compañía estaría ofreciendo un precio inferior al que podrían cobrar las demás empresas de transportes que realizan el trayecto mencionado, lo que tendría por objeto eliminar a los competidores y aumentar su participación de mercado.
4. Según el denunciante, si bien dicha conducta representaría hoy en día un beneficio para las personas que utilizan este tipo de transporte, en el futuro esta situación podría hacer desaparecer a las demás líneas de buses. En consecuencia, Buses JAC quedaría como exclusiva operadora del trayecto e impondría las tarifas que estime más conveniente, en desmedro de los usuarios<sup>3</sup>. En virtud de lo señalado, solicita a la FNE que investigue si Buses JAC estaría incurriendo en las conductas contrarias a la libre competencia que denuncia.
5. Para efectos de recopilar antecedentes, funcionarios de esta Fiscalía se constituyeron en la ciudad de Temuco durante los días 31 de enero y 1° de febrero de 2013. En esa oportunidad, se reunieron con el Secretario Regional del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (“Seremitt”) de la Araucanía, don Luis Calderón Ramírez, y recibieron la declaración de eventuales empresas afectadas por la conducta denunciada y del administrador del Terminal Rodoviario de la Araucanía, principal terminal de buses de la ciudad.

## II. ANÁLISIS DEL MERCADO

6. Para determinar si las conductas imputadas a Buses JAC constituyen o no una infracción a la normativa de libre competencia, corresponde identificar el

---

<sup>3</sup> Según noticia publicada en el periódico “Correo del Lago”, con fecha 29 de noviembre de 2012, el H. Diputado René Manuel García, “[C]onsultado vía telefónica, dijo que es urgente que los habitantes de la zona lacustre recuerden de qué manera influyó la presencia de los Buses Villarrica en la regulación de los precios de los pasajes a Temuco, años atrás. En ese entonces, la gente sufría mucho para ir de compras, al hospital regional o a hacer sus trámites, pues los pasajes costaban mucho. La aparición de los Buses Villarrica contribuyó a que los precios bajaran y se estabilizaran en todos estos años”.

mercado en el cual éstas incidirían. La FNE 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”<sup>4</sup>.

7. 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° 212/92 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”.
8. El mercado de 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, 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 212<sup>5</sup>.
9. Considerando que Temuco dista en 83 kilómetros de la ciudad de Villarrica, y que Villarrica dista en 26 kilómetros de la ciudad de Pucón<sup>6</sup>, el servicio ofrecido en la especie, bajo la regulación vigente, constituye transporte público rural de pasajeros.
10. Respecto a la posibilidad de incluir transporte no regular en las rutas como parte del mercado relevante, funcionarios de esta Fiscalía constataron en terreno que existen buses interurbanos prestando servicios en las rutas identificadas, provenientes principalmente de Santiago. Sin embargo, este tipo de servicio no constituiría una competencia efectiva para las empresas

---

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

<sup>5</sup> La letra c) del artículo 6 del DS 212 señala que “*servicios interurbanos de transporte público de pasajeros, entendiéndose por éstos los 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*”.

<sup>6</sup> Fuente: <<http://servicios.vialidad.cl/Distancias/Distancias.asp>> [última visita: 10 de febrero de 2013].

establecidas en la zona, principalmente debido a la escasa frecuencia que tienen en las rutas identificadas (3 frecuencias antes de las 8:00 AM y 3 frecuencias después de las 18:00 horas). En consecuencia, al no ser este tipo de transporte un sustituto, al menos eficaz, de los buses que transitan regularmente por las rutas identificadas, la FNE estima que aquellos no constituyen parte del mercado relevante en cuestión.

11. Asimismo, existen empresas que se encuentran inscritas para servir las rutas identificadas en el Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros, como el caso de empresas que operan el trayecto Temuco - Villarrica mediante trazados con servicios intermedios a Pitrufquén y Gorbea<sup>7</sup>, lo que implicaría, según el Seremitt de la Araucanía, que *“[L]os tiempos de viaje hacen poco atractivo para el usuario tomar la ruta indirecta, por lo que no cuentan con un tarifario formal Temuco - Villarrica, cuya demanda se presenta solo en casos particulares y esporádicos”*<sup>8</sup>. De este modo, esta División considera que aquellos servicios indirectos no constituyen sustitutos relevantes para las rutas en cuestión, dado el mayor tiempo de viaje.
12. Por todo lo anterior los mercados relevantes estarían constituidos por el transporte público rural de pasajeros de buses de las rutas Temuco - Villarrica y Villarrica - Pucón (**“las rutas identificadas”**) prestado a través de servicios regulares y directos.
13. Respecto a los actores que participan en estos mercados relevantes, las siguientes son las empresas inscritas para servir las rutas identificadas en el Registro Nacional de Servicios de Transportes de Pasajeros, llevado al efecto por la Seremitt en virtud del artículo 3 del DS 212:
  - a. En la ruta Temuco - Villarrica sirven el tramo las empresas Buses Villarrica Limitada (**“Buses Villarrica”**) y Buses JAC<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> En respuesta al Ord. N° 54 FNE de 15 de enero de 2013, el Seremitt de la IX Región informó que existían tres actores inscritos para prestar estos servicios, en calidad de personas naturales: don Juan Barahona Vallejos, don Juan Figueroa Higuera y don Mauricio Henríquez Cartes.

<sup>8</sup> Según Ord. N° 156 de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región de la Araucanía, remitido como respuesta al Ord. N° 54 FNE.

<sup>9</sup> Aparte de los tres actores mencionados en la nota al pie N° 7 que sirven la ruta de manera indirecta.

b. En la ruta Villarrica - Pucón, existen 9 empresas inscritas formalmente en el Registro Nacional de Servicios de Transportes de Pasajeros<sup>10</sup>. Sin embargo, las compañías que participan con frecuencias regulares<sup>11</sup> y que en consecuencia forman parte de este mercado son Buses JAC, Empresa de Transportes Vipu Ray Limitada (“**Buses Vipu Ray**”) y don Francisco Millahual Huaiquifil (que opera en la ruta mediante el nombre de fantasía Buses Caburga).

14. Luego, considerando el mercado relevante previamente definido, se tendrán las siguientes participaciones de mercado:

**Tabla N° 1: Participaciones en la ruta Temuco - Villarrica<sup>12</sup>**

<b>Empresa</b>	<b>Frecuencias</b>	<b>Participación</b>
Buses Villarrica	15	8,9%
Buses JAC	152	91,1%

Fuente: Elaboración propia de la FNE, en base a información aportada por el Seremitt de la IX Región.

**Tabla N° 2: Participaciones en la ruta Villarrica - Pucón<sup>13</sup>**

<b>Empresa</b>	<b>Flota</b>	<b>Participación</b>
Buses Vipu Ray	34	26%
Buses JAC	91	72%
Buses Caburga	3	2%

Fuente: Elaboración propia de la FNE, en base a información aportada por el Seremitt de la IX Región.

<sup>10</sup> En respuesta al Ord. N° 54 FNE de 15 de enero de 2013, el Seremitt de la IX Región informó que estas 9 empresas (o representantes legales, en casos en los cuales no se identificó el nombre de ésta) son: don Leonardo Veloso Frederichsen, Empresa de Transportes Vipu Ray Limitada, Buses JAC, don Benjamín Cisternas Martínez, don Francisco Millahual Huaiquifil, Empresa de Transportes Patagonia Express Ltda., don Andrés Rebolledo Vergara, don José Veloso Cuevas y don Exelso Muñoz Quezada.

<sup>11</sup> Según información entregada por el representante legal de Buses Vipu Ray, don Jaime Pereira Manríquez, en toma de declaración prestada en oficinas de la Seremitt de la IX Región, de fecha 31 de enero de 2013.

<sup>12</sup> Participaciones medidas en base a las frecuencias diarias realizadas por cada empresa, tomando en cuenta que en promedio la capacidad de los tipos de buses es la misma.

<sup>13</sup> Participaciones medidas en base a la flota total disponible para la ruta por cada empresa. Si bien este indicador podría no considerar variables competitivas que podrían ser relevantes, debido a que esta División no cuenta con información de las frecuencias realizadas por la empresa Buses Caburga, flota total disponible por ruta se utiliza en esta oportunidad para aproximar las participaciones de mercado.

15. Durante visita en terreno a la zona, funcionarios de esta Fiscalía constataron, en cuanto a las frecuencias de buses de los distintos oferentes, que en las rutas identificadas existe un flujo constante y continuo de buses, con lapsos de aproximadamente 10 minutos.
  
16. En lo que se refiere al tamaño del mercado, según los resultados preliminares del Censo 2012, en la actualidad Temuco tendría una población residente de 268.720 habitantes; Villarrica, 50.706 habitantes; y, Pucón, 21.923 habitantes. En consecuencia, las rutas identificadas constituyen un canal de transporte necesario para un grupo significativo de personas que trabajan en Temuco, pero que tienen su residencia en ciudades aledañas. Asimismo las ciudades lacustres de Villarrica y Pucón son los principales destinos de turistas en meses estivales, lo que implica un alto flujo de pasajeros durante esa época<sup>14</sup>.
  
17. Con respecto a las condiciones de entrada, esta División analizó la existencia de barreras relacionadas al acceso a infraestructura necesaria para operar la ruta. 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. Si bien la inscripción de nuevos servicios no implicaría mayores costos para una compañía de transporte -y el tiempo que demora el trámite es de aproximadamente 20 días<sup>15</sup>, para obtener ésta se requiere entregar antecedentes relativos al servicio, dentro de los cuales se contempla la “ubicación del o de los terminales autorizados y documentación que acredite que el interesado se encuentra habilitado para su uso, cuando corresponda”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Según información de la página del Servicio Nacional de Turismo, durante el mes de enero de 2013, Temuco fue la ciudad con mayor ocupación hotelera del país (88,9%), seguida de Villarrica y Pucón con un 86,5%. Información disponible en <<http://www.sernatur.cl/noticias/la-araucania-registra-las-mayores-tasas-de-ocupacion-del-pais>> [última visita: 8 de febrero de 2013].

<sup>15</sup> Información proporcionada por el Seremitt de la IX Región, don Luis Calderón Ramírez, en reunión de fecha 31 de enero de 2013.

<sup>16</sup> Información proporcionada por el Seremitt de la IX Región, en respuesta al oficio Ord. N°54 FNE de enero de 2013.

18. Lo anterior implicaría que un entrante debe previamente disponer de un espacio en un terminal de buses para obtener la inscripción del servicio. Esto justifica analizar la capacidad disponible en los terminales autorizados de la ciudad de Temuco<sup>17</sup>.
19. Los siguientes son los terminales autorizados disponibles en Temuco:
- a. Terminal Rodoviario de la Araucanía (“**Rodoviario**”): es un terminal de buses destinado a servir rutas interurbanas. Sin embargo, también pueden operar líneas de buses rurales<sup>18</sup>. El Rodoviario es explotado en calidad de arrendataria por la sociedad Inversiones Andina Limitada. A su vez, la propietaria del inmueble es la sociedad Inmobiliaria Andina Limitada.
  - b. Terminal de Buses Rurales: es un terminal destinado a servir rutas no urbanas<sup>19</sup>, ubicado en el centro de la ciudad<sup>20</sup>. Es de propiedad de Sociedad Comercial Terminal de Buses Rurales Temuco (“**Socobuste**”), sociedad compuesta por 25 empresas de buses rurales que operan en este terminal.
  - c. Terminales exclusivos: una compañía de buses puede tener un terminal propio en el que sólo operen sus máquinas, como es el caso de los terminales de propiedad de Buses JAC (Terminal Balmaceda) y de Buses Bío – Bío (Terminal Lautaro).

<sup>17</sup> Se analizará únicamente la capacidad de los terminales de Temuco, pues el Seremitt de la Araucanía, en reunión con funcionarios de esta Fiscalía, señaló que en esa ciudad existen terminales autorizados, por lo que de conformidad con la regulación vigente las líneas de buses requieren salir de los mismos. En cambio, en Villarrica y en Pucón no existen terminales autorizados, por lo que las empresas de buses pueden salir de terminales que no necesariamente están autorizados. Así, en Villarrica, tanto Vipu Ray como Buses Villarrica comparten un terminal municipal con Transportes Coñaripe (empresa que sirve rutas desde y hacia Coñaripe, en la IX Región). Por su parte, en Pucón, Vipu Ray opera en un paradero autorizado. Fuente: Declaraciones de Representantes Legales de Buses Villarrica y Buses Vipu Ray efectuadas en visita a la zona de fecha 31 de enero de 2013.

<sup>18</sup> De todos modos, a los buses rurales les resultaría más rentable operar desde el centro de la ciudad, que desde el Rodoviario, pues éste último se encuentra, por ejemplo, a una distancia de aproximadamente 3,2 kilómetros del Mercado Municipal (punto céntrico de Temuco), lo que en un vehículo particular o taxi demoraría cerca de seis minutos. Fuente: <https://maps.google.cl/>.

<sup>19</sup> Para más detalle vid. <<http://productos.diarioficial.cl/Diarioficial/lpext.dll?f=templates&fn=altmain-hit-h.htm&vid=102&2.0>> [última visita: 11 de abril de 2013].

<sup>20</sup> Específicamente en avenida Aníbal Pinto N° 32.

20. De los terminales señalados, Socobuste no presenta capacidad disponible para arrendar oficinas, ni ofrece espacios de estacionamientos y andenes a empresas que no sean propietarias del terminal<sup>21</sup>. Lo mismo ocurre con los terminales privados Balmaceda y Lautaro, que son de uso exclusivo de las compañías señaladas anteriormente<sup>22</sup>.
21. De este modo, el único terminal al cual podrían acceder eventuales entrantes sería el Rodoviario. Este terminal no presentaría restricciones de capacidad debido a que habilitó recientemente nuevas oficinas que están disponibles para su arriendo<sup>23</sup>. Si bien, para hacer uso de la loza y sus andenes, este terminal exige el arriendo de una oficina para ventas de pasajes y atención al público, esta División estima que, como en la especie, existe disponibilidad de éstas, lo anterior no constituiría por sí solo una barrera a la entrada.
22. Sin perjuicio de que en la especie no se observarían preliminarmente barreras a la entrada asociadas a restricciones de capacidad e infraestructura, el derecho comparado ha reconocido en este mercado la existencia de costos hundidos que actuarían como barrera a la entrada de nuevos competidores. El principal costo hundido corresponde a los costos incurridos para lograr la madurez de la empresa en una ruta específica.
23. En efecto, en una investigación sobre el mercado de buses, la *Competition Commission* señaló, frente al hecho de que existan altos costos en que se tiene que incurrir para hacer rentable las operaciones en una nueva ruta, “[L]a barrera se debe a la percepción de un competidor potencial acerca del riesgo de que esos costos podrían surgir y no recuperarse, y el hecho de que la magnitud de estos costos generalmente será desconocida, especialmente cuando éstos dependen de las reacciones de la incumbente”.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Información señalada por don Gastón López, Administrador del Terminal de Buses Rurales, en reunión efectuada con funcionarios de esta Fiscalía, en las oficinas del Seremitt de la IX Región, con fecha 31 de enero de 2013.

<sup>22</sup> Según información remitida a esta Fiscalía en respuesta oficio Circular Ordinario N°002 FNE, por Buses JAC Limitada y por Buses Bío Bío Limitada, con fecha 14 de febrero de 2013.

<sup>23</sup> En respuesta a oficio Circular Ordinario N°002 FNE, don Abdón Ahuile, Administrador del Rodoviario, señaló que “precisamente este año habilitamos ocho nuevas oficinas (...) que la mitad está sin ocupar, más tres disponibles en el hall central”.

<sup>24</sup> Traducción libre de “[T]he barrier arises from a potential entrant’s perception of the risk that such costs could arise and not be recovered, and the fact that the extent of such costs will generally be

24. En el mismo documento mencionado, se señala que podrían además existir otros costos hundidos en esta industria, como costo de aprendizaje de los conductores, *marketing* y acondicionamiento de los buses, costos de establecer una base de operaciones, entre otros. De este modo, si bien esta División no efectuó un análisis exhaustivo de la magnitud de estos costos para las rutas que forman parte del mercado relevante, acorde con la experiencia comparada referida a esta industria, es esperable que existan, en mayor o menor medida, estos costos en la industria nacional.
25. De manera relacionada, literatura relevante ha indicado que la presencia de un actor dominante que ha sido históricamente un competidor agresivo, genera un eventual riesgo en el mercado, al afectar las expectativas de posibles entrantes acerca de la intensidad de la competencia que enfrentarán con posterioridad a su ingreso<sup>25</sup>. Al respecto, *The Office of Fair Trading* señala que *“los beneficios esperados de entrar en el Mercado podrían depender de cómo el entrante espera que el incumbente reaccione cuando éste entre al mercado: el potencial entrante podría creer que el incumbente podría, por ejemplo, reducir los precios sustancialmente si entra, y con ello reducir las utilidades disponibles”*<sup>26</sup>. A lo cual se agrega que *“si el incumbente ha tenido éxito predando en el pasado, se asegura una reputación acerca de su capacidad de fijar precios predatorios”*<sup>27</sup>.
26. La literatura relacionada al comportamiento estratégico de las empresas ha señalado diversas motivaciones para esta conducta por parte de un incumbente. Una posible explicación se encuentra en el modelo de

---

*unknown, particularly where these depend on the reactions of incumbents*”. *“Local bus services market investigation. A report on the supply of local bus services in the UK”, Competition Commission, diciembre 2011.*

<sup>25</sup> Vid. *“Local bus services market investigation. A report on the supply of local bus services in the UK”, Competition Commission, diciembre 2011.*

<sup>26</sup> Traducción libre de *“Expected profits from being in the market may depend on how the entrant expects the incumbent to react when it enters the market: the potential entrant might believe that the incumbent would, for example, reduce prices substantially if it entered and so reduce the prospective profits available”*. OFT, *“Assessment of market power”*, diciembre 2004.

<sup>27</sup> Traducción libre de *“For example, if an incumbent has successfully preyed in the past, it may have secured a reputation for its willingness to set predatory prices”*. OFT, *“Assessment of market power”*, diciembre 2004.

reputación desarrollado por Kreps y Wilson (1982)<sup>28</sup> según el cual al existir asimetrías de información, un incumbente que enfrenta posibles entrantes en distintos mercados tenderá a “pelear” frente a cada entrante, ya que aunque se generen pérdidas con ello logrará la reputación de que es un incumbente fuerte y se podrá impedir el ingreso de los otros posibles entrantes.

27. De este modo, la empresa dominante podría aumentar frecuencias o reducir tarifas con la finalidad de desincentivar la entrada o expansión de un nuevo competidor. Lo anterior se refuerza si la industria en cuestión es una industria de redes, como es el caso de ésta, y cuando existen costos hundidos que hacen que la salida del mercado resulte costosa para las compañías.
28. Reafirmando lo expuesto, empresas que sirven las rutas identificadas señalaron a esta Fiscalía que el comportamiento estratégico de Buses JAC no sólo se observaría en las rutas en cuestión, sino también en otros trayectos de la zona, mediante reducción de tarifas y aumento de frecuencias (de manera de hacer un “pareo” de frecuencias con nuevos competidores), lo que habría ocasionado la salida de líneas que intentaron operar en el mercado. Ello podría constituir un desincentivo al ingreso de nuevos competidores, al operar como una señalización del comportamiento esperable del actor dominante<sup>29</sup>.
29. En consecuencia, si bien en esta ruta no se presentan restricciones de capacidad en términos de infraestructura, se estima que sí existen condiciones negativas a la entrada relacionadas con un cierto nivel de costos hundidos y con potencial para un comportamiento estratégico de la empresa dominante.

<sup>28</sup> Para más detalle vid. D. Kreps y R. Wilson, “*Reputation and Imperfect Information*”, “*Journal of Economic Theory*”, 1982.

<sup>29</sup> Al respecto, representantes de la línea Buses Vipu Ray declararon que el año 2009 habrían ingresado a la ruta entre Villarrica - Loncoche y viceversa, la cual hasta ese entonces era operada sólo por Buses JAC. Vipu Ray ingresó a esta ruta cobrando 800 pesos, con cuatro salidas diarias, frente a lo cual Buses JAC habría disminuido los precios, de 900 (que era lo que cobraba hasta ese momento) a 800 pesos, y aumentado la flota para realizar un pareo con las salidas de Buses Vipu Ray. Vipu Ray no habría logrado resistir esta competencia, por lo que abandonó esa ruta. Actualmente Buses JAC es la única empresa que opera ese tramo, cobrando tarifas que van desde los 1200 hasta los 3500 pesos.

### III. ANÁLISIS DE LA DENUNCIA

30. 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.
31. Según el denunciante, Buses JAC estaría ejecutando acciones con el fin de excluir competidores en las rutas identificadas. Estas acciones consistirían principalmente en reducir las tarifas cobradas a los pasajeros, incluso por debajo de los costos. Con este comportamiento, la referida compañía estaría ejerciendo conductas predatorias en el mercado relevante.
32. El artículo 3° letra c) del DL 211, establece que se considerarán como hechos, actos o convenciones que impiden, restringen o afectan la libre competencia, o que tienden a producir esos efectos: *“[L]as prácticas predatorias (...) realizadas con el objeto de alcanzar, mantener o incrementar una posición dominante”*.
33. Siendo ese el marco normativo aplicable, el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (“TDLC”) ha señalado, respecto de las prácticas predatorias específicamente relacionadas con precios, que para calificar una conducta como una de precios predatorios: *“[S]e requiere precisar dos aspectos fundamentales: primero, si durante el desarrollo de la alegada estrategia de predación la parte demandada ha dispuesto de suficiente poder de mercado, de forma tal que este supuesto dominio de mercado le haya provisto de una razonable expectativa de recuperar a futuro las pérdidas de corto plazo, en caso de ser válida la acusación de fijación de precios predatorios. Y segundo, en caso de cumplirse la condición anterior, si existen indicios definitivos sobre la alegación de fijación de precios de venta por debajo de los costos relevantes”*<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Considerando quinto de la sentencia 39/2006 del TDLC, de fecha 13 de junio de 2011, causa C-42/2004, caratulada Demanda de Producción Química y Electrónica Quimel S.A., en contra de James Hardie Fibrocementos Ltda.

34. Atendido lo anterior, para analizar si en la especie concurren los elementos de una práctica predatoria, se requiere examinar si existen barreras a la entrada de potenciales competidores -o a la expansión de aquellos incumbentes distintos del supuesto predator-, de modo tal que la estructura del mercado otorgue a un actor, en este caso el denunciado, un poder de mercado que permita el éxito de una eventual estrategia de precios predatorios<sup>31</sup>.
35. Considerando las condiciones negativas a la entrada presentes en este mercado, descritas *supra*, esta División estima que, en principio, existiría la aptitud de que conductas exclusorias puedan ser llevadas a cabo con éxito por el actor dominante.
36. Adicionalmente, las empresas afectadas, en particular en la ruta Temuco - Villarrica, han aportado a esta Fiscalía algunos antecedentes sobre los efectos que se seguirían de la estrategia de precios implementada por Buses JAC. En concreto, han señalado que han debido ajustar sus frecuencias a la baja<sup>32</sup>. Esto es consistente con lo afirmado por el Administrador del Terminal Rodoviario de la Araucanía, don Abdón Ahuile Sepúlveda, quien indicó, respecto de Buses Villarrica, que ésta “[R]ealizaba 3 salidas diarias de lunes a sábado (75 mensuales) con destino a Villarrica; sin embargo, en los últimos meses ha venido decayendo de tal forma que en diciembre de 2012 realizó sólo 5 salidas y en los 23 días del presente año hemos registrado sólo 3 salidas”<sup>33</sup>.
37. Para verificar lo anterior, funcionarios de esta Fiscalía se constituyeron en las oficinas de venta de Buses Villarrica, constatando que si bien esta empresa habría dejado de arrendar oficina de ventas en el Rodoviario, continuaría operando en la actualidad con frecuencias regulares hacia Villarrica, debido

<sup>31</sup> Para más detalle, vid. P.L Koskow y A.K. Klerovick, “A framework for Analyzing Predatory Pricing Policy,” *Yale Law Journal*, diciembre 1979.

<sup>32</sup> Información proporcionada a esta Fiscalía en toma de declaración efectuada el día 31 de enero de 2012, en oficinas de la Seremitt de la IX Región.

<sup>33</sup> En un sentido similar se manifestó Buses Villarrica, al señalar en toma de declaración efectuada el día 31 de enero de 2013 que en agosto del 2012 realizaba 14 frecuencias diarias en el tramo Temuco - Villarrica. Estas frecuencias no pudieron mantenerse cuando Buses JAC redujo los precios, disminuyendo los servicios de Buses Villarrica, hasta el punto de que a comienzos de diciembre del 2012 sólo habría tenido una frecuencia diaria.

al alto flujo de pasajeros de la temporada estival. A continuación dos fotografías, tomadas con fecha 1° de febrero de 2013, en que se aprecia que Buses Villarrica sigue operando la ruta Temuco - Villarrica:



38. De este modo, si bien se ha constatado que las demás empresas presentes en el mercado Temuco - Villarrica han debido efectuar una reducción de frecuencias, así como también variaciones en precios u otras estrategias para enfrentar la estrategia de precios de Buses JAC, existen actores que permanecen en el mercado y que se encuentran compitiendo por la demanda por transporte de pasajeros<sup>34</sup>.
39. Una vez examinadas las barreras de ingreso existentes, la estructura de mercado y los potenciales efectos derivados de esa estructura, corresponde analizar si los precios fijados por Buses JAC se encuentran por debajo de una medida de costos relevante. Para ello, se requiere realizar un análisis de predación para cada mercado relevante por separado.
40. Sin perjuicio de que en este examen se podrían utilizar otras medidas, esta División estima que la medida relevante del costo en este caso constituye el costo variable medio ("**CVM**") de los servicios realizados por Buses JAC en cada tramo. Cabe señalar que, si bien en determinadas ocasiones el TDLC ha preferido como medida el costo evitable medio<sup>35</sup>, la medida del CVM es

<sup>34</sup> No obstante, en declaraciones tomadas en la zona a las eventuales empresas afectadas Buses Villarrica y Buses Vipu Ray, se constató que éstas estimaban que los riesgos de la conducta de Buses JAC podrían generar efectos en la temporada baja, una vez que disminuya la demanda generada por el período estival.

<sup>35</sup> Vid. a modo de ejemplo la sentencia N°102-2010 del TDLC, causa Rol C-101-09, caratulada "Requerimiento de la FNE contra Asociación Gremial de Dueños de Mini Buses Agmital", que

consistente con la doctrina comparada<sup>36</sup>, y ha sido considerada por agencias internacionales de libre competencia como una aproximación razonable del costo evitable medio en casos en que no se cuente con información suficiente para obtener éste, como en la especie<sup>37</sup>.

41. Para obtener el CVM, se calculó el costo variable total incurrido por Buses JAC, considerando el costo por concepto de combustible, mantenimiento de buses, peaje, uso de losa, permiso de circulación, seguros, comisiones y remuneraciones de tripulantes y mecánicos<sup>38</sup>. Luego, se asignó una proporción del costo variable total a cada tramo según los kilómetros - pasajero<sup>39</sup> de cada una de las rutas identificadas.
42. Al existir distintas tarifas, según cuál sea la ruta y si el viaje es sólo en una dirección o ida y vuelta, esta División considera que una aproximación posible a la tarifa promedio, que sirva como medida útil de comparación, corresponde al ingreso promedio mensual por boleto vendido. De este modo, si la empresa mantuviese el precio promedio por boleto por debajo del CVM durante un período prolongado, podría considerarse que la conducta desplegada por Buses JAC sería una apta para producir efectos anticompetitivos en el mercado.
43. El siguiente cuadro muestra la evolución del CVM y de la tarifa promedio cobrada por Buses JAC en el tramo entre Temuco - Villarrica para el año 2012:

---

señala en su considerando Cuadragésimo Sexto “[Q]ue aun cuando la estimación presentada por la FNE muestra que la tarifa fijada por Agmital para los tramos en comento podría estar cerca de los costos medios variables de operación de un minibús, no existe prueba concluyente de que los minibuses en cuestión hayan operado por debajo de su ‘costo medio evitable’, concepto este último que es de tipo más general y por ello más adecuado que el ‘costo medio variable’ para efectos de evaluar la eventual ocurrencia de precios predatorios”.

<sup>36</sup> Para más detalle vid. P. Areeda y D. Turner, “Predatory Pricing and Related Practices Under Section 2 of the Sherman Act”, *Harvard Law Review*, 1973.

<sup>37</sup> En el Reporte de análisis de precios predatorios (“*Report on Predatory Pricing Analysis*”) de la *International Competition Network*, de abril de 2008, se señala que “[L]a Comisión Europea nota que el costo evitable medio podría ser el mismo que el costo variable medio, bajo el estándar de que a menudo sólo los costos variables podrían ser evitados”. Traducción libre de la FNE de: “*The European Commission notes that average avoidable cost may be the same as AVC on the basis that often only variable costs can be avoided*”.

<sup>38</sup> Todos estos costos se obtuvieron de la información remitida por la misma empresa a esta Fiscalía como respuesta al oficio Ord. N° 10 FNE, de 4 de enero de 2013.

<sup>39</sup> Se considera que la medida “kilómetro - pasajero” corresponde al número de pasajeros transportados por el número de kilómetros de la ruta.

### Gráfico N° 1: CVM v/s precio promedio en la ruta Temuco - Villarrica

[•]

Ver en anexo confidencial [1]

44. Como se puede observar del gráfico N° 1, en la ruta Temuco - Villarrica se ha cobrado durante todo el período de análisis (año 2012) un precio superior al costo, por lo que no habrían indicios que demuestren la presencia de conductas predatorias en este tramo.
45. En el siguiente cuadro se exponen los resultados correspondientes al trayecto Villarrica - Pucón durante enero de 2011 a diciembre de 2012. En este tramo, las tarifas cobradas por Buses JAC son en general más cercanas a los costos que en la ruta anterior.

### Gráfico N° 2: CVM v/s precio promedio en la ruta Villarrica - Pucón

[•]

Ver en anexo confidencial [2]

46. Como se observa del gráfico N° 2, en el período comprendido entre abril y septiembre de 2012, existieron meses en los cuales la tarifa promedio se encontró levemente por debajo de los CVM<sup>40</sup>. Sin embargo, esta política no se ha mantenido en el tiempo, sino que más bien se adoptó en meses esporádicos que podrían ser consistentes con promociones o políticas comerciales de la empresa en épocas de baja demanda<sup>41</sup>.
47. Adicionalmente al análisis de costos, esta División examinó la evidencia existente sobre frecuencias en las rutas identificadas, para determinar si se

<sup>40</sup> En mayo del 2012 es el mes en el cual se observan mayores diferencias en la tarifa en relación a los costos. En efecto, el precio cobrado estuvo un [3] % por debajo del costo variable medio.

<sup>41</sup> En el mismo sentido el TDLC, en su Sentencia N° 103/2010, señaló: “[Q]ue, tal como se señaló en la Sentencia 9-2004, este Tribunal estima que, en principio, las ventas bajo el costo que se efectúen a fin de promocionar un producto y siempre que duren un corto período, no son per se contrarias a la libre competencia, pero cuando estas ventas se hacen persistentes y se utilizan como un medio para excluir competidores, pueden constituir un arbitrio que limite la competencia”. Considerando trigésimo tercero de la sentencia 103/2010 del TDLC, de fecha 8 de septiembre de 2010, causa Rol C N° 151-08, caratulada Demanda de Comercial Arauco Ltda. en contra de Distribución y Servicio D&S S.A. e Hipermercado Valdivia Ltda.

ha observado un aumento de las frecuencias de Buses JAC que, en conjunto con rebajas en tarifas, fuese indicativo de conductas predatorias<sup>42</sup>.

48. Con fecha 1° de febrero de 2013, funcionarios de esta Fiscalía constataron en terreno que en el trayecto Temuco - Villarrica, Buses JAC tiene salidas desde las 6:30 hasta las 22:15 horas, cada 10, 15 ó 20 minutos, dependiendo de la hora del día, con un total de 75 frecuencias diarias.
49. En el trayecto Villarrica - Pucón, Buses JAC posee las mismas frecuencias que en la ruta anterior, debido a que los buses de esa empresa realizan el recorrido completo entre Temuco y Pucón. En el caso de Buses Vipu Ray, segundo competidor en esa ruta, en temporada alta ésta mantiene frecuencias cada 5 minutos, y en temporada baja frecuencias cada 7 ó 10 minutos.
50. Según las eventuales empresas afectadas y el Seremitt de la Región, a diferencia de otras ocasiones, en este caso no se ha observado aumento de frecuencias por parte de Buses JAC<sup>43</sup>. En consecuencia, las frecuencias de Buses JAC en las rutas identificadas no han presentado variaciones distintas de aquellas que pueden explicarse por un aumento de capacidad destinado a cubrir el aumento de demanda en el período estival. En virtud de lo anterior, corresponde también descartar esta conducta.
51. En suma, en principio esta División estima que no existen políticas de precios bajo el costo y/o de aumentos de frecuencias que puedan de modo concluyente asociarse a una política predatoria de parte de Buses JAC, al menos durante el período analizado (año 2012). No obstante, es importante reiterar que las rutas identificadas -y en general el mercado de transporte terrestre de pasajeros- presenta barreras a la entrada relevantes.

---

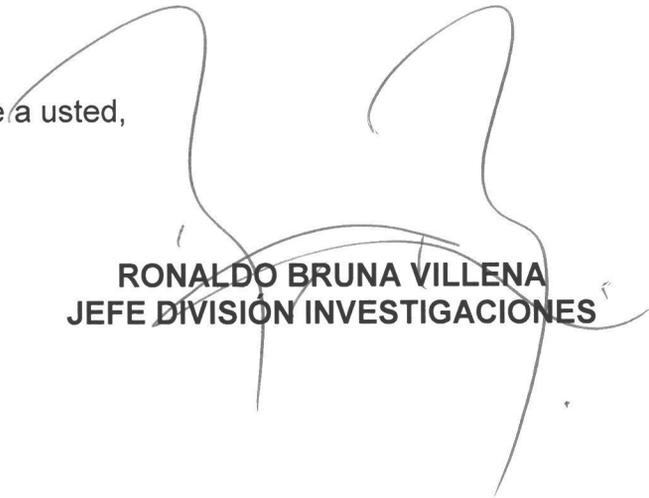
<sup>42</sup> Esto sería consistente con lo señalado por el TDLC para el caso del transporte aéreo de pasajeros. Al respecto, vid., Resolución N° 37/2011 TDLC, párrafo 329: “[U]na práctica anticompetitiva común en toda industria de transporte para evitar la entrada exitosa de competidores es aumentar la oferta cuando éstos intentan ingresar al mercado”.

<sup>43</sup> Información proporcionada a esta Fiscalía en diligencias efectuadas con fecha 31 de enero de 2013 en las oficinas del Seremitt de la IX Región.

#### IV. CONCLUSIONES

52. Analizados los antecedentes pertinentes, esto es, las empresas que sirven las rutas identificadas, las tarifas cobradas a los pasajeros y las frecuencias con que sirven los trayectos, esta División estima que las conductas denunciadas, dadas las circunstancias que se describen, no ameritan la realización de diligencias adicionales. Asimismo, se estima que no existe evidencia que acredite que Buses JAC haya incurrido hasta la fecha en una conducta de predación a través del cobro de precios por debajo de una medida relevante de costos durante un lapso prolongado; tampoco se pudo constatar un aumento de frecuencias que resulte consistente con esa política de predación. Por lo anterior, se sugiere archivar la presente denuncia, sin perjuicio del deber de fiscalizar esta y otras rutas, de manera de evitar atentados a la libre competencia.

Saluda atentamente a usted,

  
**RONALDO BRUNA VILLENA**  
**JEFE DIVISION INVESTIGACIONES**

  
MGC