

ANT.: Emisión de Licencia de Conducir

Internacional. Rol N° 2548-19

FNE.

MAT.: Informe de archivo.

Santiago, 24 de septiembre de 2020

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS

Por la presente vía, informo al señor Fiscal acerca de la investigación del antecedente, recomendado su archivo, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

#### I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 2 de abril de 2019, esta Fiscalía recibió una denuncia de un particular en contra de la Corporación Automóvil Club de Chile ("ACCH") que acusaba la existencia de conductas anticompetitivas en el mercado del servicio de venta del Permiso Internacional de Conducir ("PIC"). Particularmente, se indica que la ACCH incurriría en el ilícito de precios excesivos, en consideración al precio que debe pagarse para adquirir este documento (\$50.000).

2. Luego de un análisis de admisibilidad de la denuncia, con fecha 13 de mayo de 2019 se instruyó investigación con el objeto de recabar antecedentes que permitiesen: (i) acreditar, o bien desestimar, la existencia de eventuales infracciones a la libre competencia por parte de la entidad denunciada; y/o (ii) identificar posibles aspectos normativos que pudieran ser objeto de recomendaciones por parte de esta Fiscalía y que permitan mejorar la competencia en el mercado.

#### II. PERMISO INTERNACIONAL DE CONDUCIR

3. El PIC consiste en un documento que autoriza a una persona, con licencia de conducir nacional vigente, a manejar un vehículo en aquellos países donde no existe



un convenio bilateral<sup>1</sup>. Tiene una duración de un año a contar de la fecha de emisión, siempre que la licencia nacional de conducir no expire antes de ese periodo<sup>2</sup>.

- 4. En términos físicos, se trata de un cuadernillo que se completa con los datos básicos del conductor y una fotografía. El formulario se encuentra traducido a distintos idiomas e indica los países en los que constituye una licencia de conducir válida. En Chile cuenta con los sellos de la Federación Internacional del Automóvil ("FIA"), FIA IV Región (FIA en Latinoamérica)³ y el de la ACCH.
- 5. Actualmente tiene un valor unitario de \$50.000 para el público general y de \$32.000 para quienes son socios de la ACCH, quienes pagan una membresía mensual adicional<sup>4</sup>.
- 6. En cuanto al procedimiento que debe realizar una persona para obtener un PIC, ésta sólo debe acercarse a cualquier sucursal de la ACCH, exhibir su licencia nacional de conducir y entregar una fotografía tamaño carnet con nombres y apellidos<sup>5</sup>. Cabe mencionar que, conforme a los antecedentes recabados, la ACCH no tendría acceso a bases de datos de Municipalidades o algún organismo público para verificar la validez de las licencias de conducir que se le presentan<sup>6</sup>.

### III. MARCO REGULATORIO E INSTITUCIONAL DEL PIC

7. La Convención de Ginebra sobre Circulación Caminera de 1949 ("Convención") tiene por objeto favorecer el desarrollo y la seguridad de la circulación internacional por carreteras, estableciendo ciertas normas uniformes para los Estados contratantes. Nuestro país suscribió la Convención con fecha 19 de septiembre de 1949, siendo ratificada 10 años después<sup>7</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Chile tiene convenio bilateral con Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y España (los convenios permiten utilizar la licencia de conducir chilena en dichos países). También existe un acuerdo con Corea del Sur que permite obtener una licencia de conducir coreana al presentar la chilena. En: Respuesta a Oficio Ord. № 1076, de 17 de mayo de 2019.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> En: https://www.automovilclub.cl/posts/preguntas-frecuentes-permiso-internacional-de-conducir [última visita: 22 de julio de 2020]

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> La FIA divide su organización en cuatro regiones. Para mayor información ver: Artículo 20, Estatutos de la FIA. Disponibles en: https://www.fia.com/es/estatutos-y-reglamento-interno-de-la-fia [última visita: 22 de julio de 2020]

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Respuesta a Oficio Ord. № 1076, de 17 de mayo de 2019. También disponible en: https://www.automovilclub.cl/viajes/permiso-internacional-de-conducir [última visita: 22 de julio de 2020]

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> En: https://www.automovilclub.cl/viajes/permiso-internacional-de-conducir [última visita: 22 de julio de 2020]

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Declaración confidencial de fecha 22 de agosto de 2019.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Decreto Nº 485, de 27 de septiembre de 1960, del Ministerio de Relaciones Exteriores.



- 8. Entre otros, la Convención establece que los Estados contratantes autorizarán a todo conductor -que reúna ciertos requisitos- a conducir sobre sus carreteras, siempre que posea un permiso de conducir válido otorgado por la autoridad correspondiente de otro Estado contratante<sup>8</sup>.
- 9. Asimismo, señala que un Estado contratante podrá exigir, a un conductor que entre en su territorio, que sea portador de un PIC<sup>9</sup>. Para estos efectos, indica que el PIC "será expedido por la autoridad competente de un Estado Contratante o de una de sus subdivisiones o por una asociación habilitada por esa autoridad, bajo el sello o timbre de la autoridad o de la asociación, después de que el conductor haya demostrado su aptitud" (énfasis añadido)<sup>10</sup>.
- 10. En otras palabras, la Convención permite a todo Estado contratante emitir el PIC a través de una autoridad competente y/o habilitar a una "asociación" para que lo haga.
- 11. No obstante, en Chile, la Ley N° 18.290 ("Ley del Tránsito") establece un requisito adicional para habilitar a una asociación o entidad a emitir el PIC, como es que la asociación o entidad acredite que cuenta con "reconocimiento internacional" En efecto, la Ley del Tránsito indica que "[llas entidades nacionales que obtengan reconocimiento internacional, de conformidad con la Convención de Ginebra sobre Circulación Caminera, promulgada por decreto supremo Nº 485, de 30 de agosto de 1960, del Ministerio de Relaciones Exteriores, deberán acreditarse ante el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y estarán facultadas para otorgar permisos internacionales que habiliten a conducir en el extranjero" (énfasis añadido) 12.
- 12. Así, de acuerdo a lo anterior, y a la información proveída por el del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones ("MTT") durante la investigación, una entidad interesada en emitir el PIC en Chile debe presentar su solicitud a la Subsecretaría de Transportes y acreditar que cuenta con un "reconocimiento internacional, de conformidad con la Convención". No obstante, la Convención no menciona ningún

<sup>8</sup> Ver: Artículo 24 Nº 1 y Anexos Nº 8 a Nº 10 de la Convención.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Lo anterior, particularmente si el conductor procede de un país en donde no se exige un permiso de conducción nacional o en el cual el permiso nacional no se ajusta al modelo contenido en el Anexo Nº 9 de la Convención. Ver: Artículo 24 Nº 2 de la Convención.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Indica además que el PIC "permitirá conducir, sin nuevo examen, en todos los Estados Contratantes, los vehículos automotores comprendidos en las clases para las cuales haya sido expedido". Ver: Artículo 24 Nº 3 de la Convención.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Ver: Inciso segundo del artículo 59 de la Ley N° 18.290.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> En cuanto al origen de la exigencia de *"reconocimiento internacional"*, habría sido una indicación del ejecutivo de la época (año 2005), la cual tenía como objetivo impedir que entidades que no cumplan con ese requisito puedan extender PIC en Chile. En: Oficio Ord. 3931, de 7 de noviembre de 2006, de la Subsecretaría de Transportes.



tipo de requisito relacionado con reconocimiento internacional (ni similar), por lo que esta exigencia se encuentra solamente en la Ley del Tránsito<sup>13</sup>.

- 13. A la fecha, la ACCH es la única entidad autorizada por la Subsecretaría de Transportes para entregar el PIC<sup>14</sup>. Esta corporación de derecho privado sin fines de lucro, tiene como principal objetivo fomentar el automovilismo, la seguridad vial y el turismo. Además, presta servicios a sus socios (como la asistencia técnica a vehículos) y capacita conductores a través de su Escuela de Conductores<sup>15</sup>.
- 14. Para efectos de su habilitación para comercializar el PIC, la Subsecretaría de Transportes habría considerado que su afiliación desde el año 1928 a la FIA y presencia a nivel nacional calificaba como "reconocimiento internacional", según lo exigido por la Ley del Tránsito<sup>16</sup>.

#### IV. ANÁLISIS DE LA CONDUCTA DENUNCIADA

- 15. De acuerdo a los antecedentes descritos, en el marco de la investigación se procedió a determinar si la empresa denunciada habría abusado de su supuesta posición dominante en el mercado de comercialización del PIC cobrando precios excesivos.
- 16. Cabe precisar que el análisis de esta conducta tiene un tratamiento dispar en la jurisprudencia internacional. Por un lado, la legislación norteamericana considera que los altos precios derivan generalmente de la esperable maximización del beneficio que haría un monopolista y, por lo tanto, difícilmente pueden constituir una infracción a la normativa de libre competencia. Por otro lado, la Comisión Europea considera que las firmas con poder de mercado no debieran incurrir en este tipo de conductas¹7.
- 17. En nuestro país, el cobro de precios excesivos, si bien escasamente tratado, es considerado como una de las diversas formas en que una firma puede abusar de su poder de mercado<sup>18</sup> y, por ende, las autoridades de competencia pueden analizar dicha conducta<sup>19</sup>. No obstante, el ilícito de precios excesivos ha sido analizado de

 $<sup>^{13}</sup>$  Oficio DAI Nº 1797, de 3 de marzo de 2020, de la Subsecretaria de Transportes, en respuesta a Oficio Ord. Nº 2023, de 4 de octubre de 2019, de la FNE.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Resolución exenta N° 1085, de 24 de junio de 2006, de la Subsecretaría de Transportes.

<sup>15</sup> En: https://www.automovilclub.cl/historia [última visita: 22 de julio de 2020]

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Oficio DNO N° 8207 de 17 de septiembre de 2019, de la Subsecretaría de Transportes, en respuesta a Oficio Ord. N° 1075, de 17 de mayo de 2019, de la FNE.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Elhauge, Einer y Geradin, Damien, Global Competition Law and Economics, Hart: Oxford, 2007, p. 360.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Saavedra, Eduardo y Tapia, Javier, Excessive Pricing: Towards a Workable and Objective Rule, Competition Policy International (CPI), 2017.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> TDLC, Sentencia 140/2014, considerando 9°.



forma restrictiva, toda vez que, aun cuando se ha verificado un alto margen de ganancias, ello no ha sido suficiente por sí mismo para concluir que la conducta es anticompetitiva<sup>20</sup>.

- 18. En efecto, el H. Tribunal de Defensa de Libre Competencia ("TDLC") ha establecido que para que una empresa pueda incurrir en esta conducta debe, primeramente, detentar una posición de dominio que no sea resultado de inversiones pasadas o de innovaciones en un mercado con barreras a la entrada altas —"(...) más altas que aquellas que normalmente sirven para determinar la dominancia"<sup>21</sup>, "(...) muy difíciles de superar en la práctica"<sup>22</sup> o "prácticamente insoslayables"<sup>23</sup>— y no transitorias<sup>24</sup>.
- 19. Luego, en caso de acreditarse que los clientes no cuentan con alternativas creíbles al bien o servicio ofrecido por la empresa, esto es, que se trata de una empresa dominante que además se desenvuelve en un mercado con barreras a la entrada de carácter permanente, el TDLC indica que se deben examinar los precios que tiene la firma investigada para determinar si son "extremadamente excesivos"<sup>25</sup>, para lo cual se deben emplear, de forma simultánea, distintos estándares de comparación, tales como análisis de costos, precios históricos y utilidades de la firma dominante<sup>26</sup>.
- 20. En consecuencia, para el análisis de la conducta denunciada, esta Fiscalía definió, como primer paso, el mercado relevante y analizó su estructura, con el objeto de identificar si la ACCH tiene una posición dominante y si existen barreras a la entrada altas o prácticamente insoslayables de naturaleza permanente<sup>27</sup>. Posteriormente, se revisaron diversos parámetros (benchmark) para determinar si los precios cobrados por la firma dominante resultaban o no extremadamente excesivos<sup>28</sup>. Más concretamente, se observó la evolución del precio del PIC en Chile durante los últimos años, se comparó dicho precio con el de otros países y se analizaron los niveles de rentabilidad de la ACCH.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Ibíd., considerandos 14° y 20°.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Ibíd., considerando 17°.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Ibíd., considerando 17°.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Ibíd., considerando 38°.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Sobre este punto, se ha señalado que el análisis de barreras de entrada en casos de conductas de precios excesivos es más estricto que en casos de abusos exclusorios. En: Op. cit. Nota N° 18.

A juicio del TDLC, el ilícito de precios excesivos debe ser interpretado de manera selectiva y restrictiva, razón por la cual se habla de precios "extremadamente excesivos". En: Op. cit. Nota Nº 19, considerando 15º.
 Op. cit. Nota Nº18. Esto debido a que, "[s]i bien, la doctrina ha identificado una serie de benchmarks o

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Op. cit. Nota N°18. Esto debido a que, "[s]i bien, la doctrina ha identificado una serie de benchmarks o estándares de comparación tendientes a distinguir en concreto entre precios excesivamente altos y precios competitivos, todos ellos han sido sujetos a críticas serias que impiden que puedan ser considerados por separado como determinantes para efectuar una evaluación". En: Op. cit. Nota Nº 19, considerando 18°.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup>Op. cit. Nota N° 19, considerandos 16°, 17° y 18°.



#### A. Mercado relevante

- Según lo descrito, el PIC constituye el único documento reconocido 21. internacionalmente para la conducción de vehículos en los países que suscribieron la Convención, sin perjuicio de que cada Estado contratante puede determinar, conforme a su criterio, si éste será obligatorio para los extranjeros que quieran conducir en su territorio.
- 22. Así por ejemplo, Chile ha celebrado convenios bilaterales que permiten, a quienes poseen licencias de conducir nacionales, manejar con ese mismo documento en el extranjero o recibir una licencia del país que se visita al presentar la chilena<sup>29</sup>. Asimismo, en algunos países se acepta sustituir el PIC por una traducción de la licencia de conducir nacional al idioma del país que se viaja30 y, en otros, más permisivos, se considera válida la licencia de conducir del país de origen del turista<sup>31</sup>.
- Independiente de lo anterior, algunos sitios gubernamentales<sup>32</sup>, embajadas<sup>33</sup> u 23. organismos dedicados al turismo<sup>34</sup> recomiendan su adquisición para no arriesgar multas y/o incurrir en una falta en caso de ser controlado por un oficial de tránsito<sup>35</sup>.
- 24. Por su parte, en los sitios web de las empresas que ofrecen el servicio de arriendo de vehículos, la tenencia de un PIC vigente es indicado en algunos casos como requisito para acceder al arriendo<sup>36</sup>, mientras que, en otros, se indica explícitamente

ejemplo. Por

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Ver supra párrafo 3º y nota al pie Nº 1.

los casos de Nueva Zelanda, Italia Francia Ver Alemania https://www.newzealand.com/int/feature/international-driving-licences-and-permits/; http://www.italia.it/es/informacion-util/documentos-necesarios-para-conducir.html;

https://cl.ambafrance.org/Conducir-en-Francia-con-una-licencia-extranjera; https://santiago.diplo.de/cles/service/-/1210640 [última visita: 22 de julio de 2020]

<sup>31</sup> Por ejemplo, los casos de Estados Unidos, Brasil y México. Ver: https://visadoestadosunidos.com/manejaren-estados-unidos-con-licencia-extranjera/; http://www.detran.rj.gov.br/\_documento.asp?cod=136; https://embamex.sre.gob.mx/espana/index.php/avisos-a-mexicanos/759-licencia-de-conducir-certificado-deantiguedad [última visita: 22 de julio de 2020]. En el caso de Estados Unidos, se recomienda revisar las exigencias de cada Estado, ya que en alguno de ellos puede ser obligatorio contar con el PIC. Ver: https://www.usa.gov/visitors-

driving#:~:text=People%20who%20drive%20in%20the,to%20find%20out%20its%20requirements [última visita: 22 de julio de 2020]

Ver https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/4724-licencia-de-conducir-internacional; https://visadoestadosunidos.com/manejar-en-estados-unidos-con-licencia-extranjera/ [última visita: 22 de julio de 2020]

<sup>33</sup> Ver: https://santiago.diplo.de/cl-es/service/-/1210640; y https://cl.ambafrance.org/Conducir-en-Francia-conuna-licencia-extranjera [última visita: 22 de julio de 2020]

<sup>34</sup> Ver, por ejemplo, sitios web de turismo de Reino Unido y Nueva Zelanda, disponibles en: https://www.tripsavvy.com/international-driving-permits-for-the-uk-1662365/; https://www.newzealand.com/int/feature/international-driving-licences-and-permits/ [última visita: 22 de julio de

<sup>35</sup> Incluso la misma ACCH hace esta recomendación. Ver: https://www.automovilclub.cl/viajes/permisointernacional-de-conducir [última visita: 22 de julio de 2020]

<sup>36</sup> Ver, por ejemplo, sitio web empresa Hertz, disponible en:



que no es un requisito esencial<sup>37</sup>. En cualquier caso, se observa que, en la práctica, es posible hacer reservas o arrendar vehículos sin tener el documento.

- 25. Así, existe un número importante de países en que el PIC no constituye un documento indispensable para la conducción de vehículos. Esto puede ser por determinación del respectivo país (Estados Unidos, Brasil y México, por ejemplo), por la celebración de convenios bilaterales (que es el caso de Chile con Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú, España y Corea del Sur) o porque se entrega la opción de utilizar una traducción oficial de la licencia de conducir nacional (Francia, Alemania, Italia y Nueva Zelanda, por ejemplo).
- 26. Los países anteriormente nombrados constituyen una porción muy importante de los destinos internacionales de los turistas chilenos, alcanzando, en el caso de los países americanos de la lista, un 81% del total de dichos destinos en el año 2019<sup>38</sup>.
- 27. Sin perjuicio de lo anterior, el PIC puede calificarse, respecto de aquellos viajeros que deseen manejar en países que requieren del PIC para estos efectos y/o donde se explicite como requisito para el arriendo de un vehículo, como un producto que no tiene sustitutos cercanos y que, por lo tanto, constituye un mercado en sí mismo, aun cuando su tamaño y relevancia sea acotada. En aquellos casos, los consumidores no contarían con una alternativa al PIC comercializado por la ACCH, que es la única entidad en Chile autorizada para estos efectos.
- 28. Cabe destacar, además, que su posición en el mercado no es resultado de inversiones pasadas o de innovaciones realizadas por la ACHH.
- 29. Lo anterior, lleva a la necesidad de examinar otras características del mercado, en particular, si existen barreras a la entrada para que otros interesados puedan ingresar al mismo y, de existir, cuál es su entidad.

## B. Condiciones de entrada al mercado de emisión del PIC

30. En cuanto a las condiciones que debe cumplir un entrante, de los antecedentes recopilados por esta División, el único que podría considerarse relevante para

https://www.hertz.es/rentacar/reservation/reviewmodifycancel/templates/rentalTerms.jsp?KEYWORD=LICENS E&EOAG=FCO [última visita: 22 de julio de 2020]

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Ver, por ejemplo, sitio web empresa Alamo, disponible en: https://www.alamo.com/en\_US/car-rental-faqs/drivers-license-requirements.html [última visita: 22 de julio de 2020]

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Esto de acuerdo a las estadísticas realizadas por la Subsecretaría de Turismo. Ver: http://www.subturismo.gob.cl/turismo-emisivo/ [última visita: 22 de julio de 2020]



efectos del presente análisis consiste en la necesidad de acreditar "*reconocimiento internacional*" ante la Subsecretaría de Transportes, según lo exigido por la Ley del Tránsito.

- 31. En atención a lo anterior, se consultó a la Subsecretaría de Transportes cómo se interpretaba este requisito, quien indicó que "el reconocimiento internacional implica que la entidad nacional ha sido examinada por un órgano de carácter internacional, a través de la valoración de las competencias o cualidades de la misma entidad y ha obtenido formalmente dicho reconocimiento (...) Asimismo, el órgano internacional que otorga el reconocimiento, deberá tener entre sus funciones principales, algunas relacionadas con la regulación contenida en la Convención de Ginebra sobre Circulación por Carretera" (énfasis añadido)<sup>39</sup>.
- 32. En otras palabras, el "reconocimiento internacional" cuya acreditación exige la Ley del Tránsito consiste en que la entidad chilena haber sido validada por un organismo relacionado con la circulación internacional por carreteras, con vehículos extranjeros y/o el porte de un permiso internacional para conducir, entre los Estados contratantes<sup>40</sup>.
- 33. A la fecha, de forma adicional a la ACCH, sólo una entidad ha presentado una solicitud formal para ser autorizada a comercializar PIC ante la Subsecretaría de Transportes. Dicha solicitud fue rechazada dos veces, en los años 2006 y 2009, la primera vez porque no contaba con validación internacional alguna y, en la segunda oportunidad, porque su membresía a la "Asociación Mundial de Carreteras" no cumplía con el requisito de "reconocimiento internacional" establecido en la Ley del Tránsito<sup>41</sup>.

www.fne.gob.cl

 $<sup>^{39}</sup>$  Oficio DNO Nº 8207 de 17 de septiembre de 2019, de la Subsecretaría de Transportes, en respuesta a Oficio Ord. Nº 1075, de 17 de mayo de 2019, de la FNE.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Oficio Ord. Nº 3933, de 16 de septiembre de 2009, de la Subsecretaría de Transportes.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> La solicitante fue la empresa Touring International, cuya solicitud fue rechazada en dos oportunidades por la autoridad competente. La primera vez debido a que dicha empresa afirmaba contar con una patente municipal que la autorizaría a la expedición de PIC, a lo que la Subsecretaría de Transportes indicó que la única hipótesis que habilita a la emisión de PIC en Chile es la existencia de una entidad nacional, cuyo reconocimiento internacional haya sido debidamente acreditado ante el MTT, contando con una resolución exenta que así lo acredite y autorice. En: Oficio Ord. Nº 3931, de 7de noviembre de 2006, de la Subsecretaría de Transportes. La segunda vez, Touring International indicó que su reconocimiento internacional podría sustentarse en la calidad de miembro de la "Asociación Mundial de Carreteras", lo cual fue rechazado por la Subsecretaría de Transportes toda vez que "se excluiría como equivalente a un reconocimiento [internacional], la incorporación a una entidad internacional previo pago de una cuota que lo acredite como tal y que sólo establezca derechos (recibir una publicación periódica, descuento en el pago de seminarios, etc.) sin que ello signifique el cumplimiento de ciertos deberes como miembro de esa entidad y que condicionen su permanencia al cumplimiento de los mismos, más allá del pago de una cuota de incorporación, mensualidad o anualidad por mantener la membresía". En: Oficio Ord. Nº 3933, de 16 de septiembre de 2009, de la Subsecretaría de Transportes.



- 34. De lo anterior, se observa que la exigencia legal establecida por la Ley del Tránsito, y la forma en que ésta es interpretada por la Subsecretaría de Transportes, se levanta como una muy importante barrera a la entrada normativa de carácter no transitoria, que desincentiva y dificulta la entrada de nuevos oferentes. Adicionalmente, se trata de un requisito cuyo cumplimiento se califica caso a caso, no existiendo criterios públicos, objetivos y transparentes de lo que se entiende como "reconocimiento internacional".
- 35. En consideración a lo anterior, resulta necesario revisar diversos parámetros para analizar el nivel de precios del PIC en Chile, y determinar si puede o no calificarse de "extremadamente excesivo" conforme a lo exigido por la jurisprudencia nacional sobre esta materia.
- 36. Sin perjuicio de dicho análisis, y en relación a las barreras de entrada discutidas en esta sección, esta División ha arribado al convencimiento de que existe espacio para una modificación legal que permita a otros actores entrar al mercado de la venta del PIC. En la sección V de este informe, se presentan las recomendaciones específicas referidas a este punto.

#### C. Análisis del precio del PIC a través de diversos parámetros (benchmarks)

37. Conforme a lo indicado, en esta sección se realizarán dos ejercicios con el objeto de obtener indicios respecto del nivel de precios cobrado por la ACCH por emitir el PIC. Como punto de partida, y de acuerdo a lo ya indicado<sup>42</sup>, cabe recordar que a la época de la denuncia el precio del PIC para público general comercializado por la ACCH era de \$50.000. La Tabla N° 1 muestra el precio del PIC y la cantidad de PIC emitidos para los años 2016 a 2018.

Tabla N° 1: Precio y cantidad de PIC emitidos los años 2016 a 201843

Año	Precio		Cantidad PIC	Ingresos PIC	
	Público General	Socios	Emitidos	(MM\$)	
2016	45.000	32.000	[10.000-20.000]	[600-700]	
2017	48.000	32.000	[10.000-20.000]	[600-700]	
2018	48.000	22.000	[10.000-20.000]	[500-600]	
	50.000	32.000	[0-10.000]	[0-100]	

Fuente: Respuesta a Oficio Ord. N° 1076, de 17 de mayo de 2019.

<sup>42</sup> Ver supra párrafo 5º.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Anexo Confidencial [1]



- 38. Se observa que, en el período indicado, el precio para el público general aumentó en un 10%, mientras que el valor para los socios de la ACCH se mantuvo. Por otra parte, la cantidad de PIC emitidos el 2018 fue de aproximadamente [10.000 30.000] documentos, considerando tanto los otorgados al público general como a los socios<sup>44</sup>. Si bien el número de PIC emitidos es relevante, al mismo tiempo es marginal si se compara con el total número de personas que viajan al extranjero anualmente, indicador que superó los 11 millones de pasajeros durante el año 2018<sup>45</sup>.
- 39. Al ser la única entidad en Chile que emite el PIC, no es posible realizar una comparación de precios con otras empresas locales. Dado lo anterior, un primer ejercicio para analizar el nivel de precios del PIC, consistió en comparar este valor con los precios de comercialización del mismo documento en otros países, como se muestra en la Tabla N° 2:

Tabla N° 2: Precio PIC a público general en otros países

País	Precio moneda local	Moneda	Precio en pesos chilenos (1)	Emisor del PIC
Ecuador	\$127	US Dólar	103.632	Estado
Bolivia	\$600	Bolivianos	70.800	Automóvil Club ("AC") Bolivia
Costa Rica	\$80	US Dólar	65.280	AC Costa Rica
Colombia	\$300.000	Peso Colombiano	60.000	AC Colombia
Perú	\$250	Soles	57.750	AC Perú
Uruguay	\$2.882	Peso Uruguayo	54.758	AC Uruguay
Chile	\$50.000	Peso Chileno	50.000	ACCh
México	\$870	Peso Mexicano	31.320	AC México
Australia	\$42	AUS Dólar	23.730	National Roads and Motorists' Association
Estados Unidos	\$20	US Dólar	16.320	The American Automobile Association y American Automobile Touring Alliance
Singapur	\$20	US Dólar	16.320	Automobile Asociation of Singapore
Canadá	\$25	Canada Dólar	15.025	Canadian Automobile Association
Alemania	\$15	Euros	13.785	Estado
Argentina	\$975	Peso Argentino	11.700	AC Argentina
España	\$10	Euros	9.466	Estado
Reino Unido	\$6	Libra	5.599	Estado

(1) Tipo de cambio a 01/07/2020, según datos disponibles en página web: www.valor-dolar.cl

Fuente: Elaboración propia en base a respuesta a Oficio Ord. N° 1076, de 17 de mayo de 2019 y de información pública recabada por esta Fiscalía.

<sup>45</sup> Esto de acuerdo a información recopilada y analizada por la Junta Aeronáutica Civil. Ver: http://www.jac.gob.cl/wp-content/uploads/2018/02/INFORME-Diciembre-2018.pdf [última visita: 22 de julio de 2020]

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Anexo Confidencial [2]



- 40. Se observa que el precio del PIC en Chile se encuentra por debajo de varios países de la región, con excepción del caso argentino. Sin embargo, en todos estos países -salvo Ecuador- el documento es emitido por las asociaciones de Automóvil Club locales, que también operan como la única entidad autorizada a emitir el PIC<sup>46</sup>. Por tanto, a juicio de esta División, dicha comparación no permite descartar que el precio cobrado sea objetivamente de carácter excesivo, pues en ninguno de dichos mercados se presta el servicio en condiciones de competencia.
- 41. Por otro lado, es posible observar que en el caso de los Estados Unidos -país donde existe competencia- y en otros Estados en donde el PIC es emitido por organismos públicos -como España, Alemania y Reino Unido-, el precio del PIC es bastante menor al de Chile. En razón de lo anterior, y como se verá en la sección V siguiente, la reducción de barreras a la entrada a este mercado aparece como una opción efectiva para promover el ingreso de competidores y, como consecuencia, presionar el precio del producto a la baja.
- 42. Considerando que el análisis comparativo respecto del nivel de precios no permite descartar de forma concluyente la existencia de precios excesivos, se procedió a realizar un segundo ejercicio, consistente en la revisión del nivel de rentabilidad que le reporta este servicio a la ACCH, en atención a que ésta puede ser un indicativo de presencia de dicha conducta.
- 43. No obstante, los niveles de utilidad promedio presentados por la ACCH, tampoco permitieron a este Servicio arribar a la convicción de que la conducta denunciada se estaría realizando<sup>47</sup>. Ello, en atención a que se identificaron tres factores que probablemente distorsionan la información sobre costos que fue recopilada.
- 44. En primer lugar, debe considerarse que los principales costos informados por la ACCH para la venta del PIC dicen relación con pagos que se realizan a sus empresas relacionadas, Autoclub S.A. e Infoclub S.A<sup>48</sup>. Estas empresas tienen a cargo la gestión administrativa de emisión del PIC, además de servicios de backoffice, como son contabilidad, informática, control de gestión, arriendo de las diferentes sedes a nivel nacional, pago de seguros, servicios básicos, sueldos,

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Respecto a los países en que el PIC es emitido por una asociación de Automóvil Club local y su precio es notoriamente inferior al de Chile, la información recabada indica que esto podía deberse a que dichas asociaciones de Automóvil Club tendrían un mayor número de socios, lo cual les permitiría ofrecer el PIC a un precio menor. En: Declaración confidencial de fecha 22 de agosto de 2019.
<sup>47</sup> Anexo Confidencial [3]

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Anexo Confidencial [4]. Correo electrónico de la ACCH de fecha 31 de enero de 2020 y respuesta a Oficio Ord. Nº 750, de 8 de abril de 2020.



mobiliarios, entre otros<sup>49</sup>. Al respecto, estos costos representan un precio de transferencia que no necesariamente se condicen con el costo real de proveer dichos servicios.

- 45. En segundo lugar, debe considerarse que la ACCH ha operado de forma monopólica por más de 10 años en este mercado y, por tanto, tiene pocos incentivos a innovar o proveer el servicio de forma más eficiente. Así, es probable que sus costos sean más altos a los que presentaría una empresa que enfrenta competencia<sup>50</sup>.
- 46. En tercer y último lugar, se observa que varios de los costos asociados al servicio PIC corresponden a actividades comunes a otras actividades y servicios prestados por la ACCH y, por lo tanto, para obtener certeza absoluta tendría que realizarse un mecanismo de prorrateo adecuado para estos efectos<sup>51</sup>.
- 47. En suma, a la luz de los antecedentes tenidos a la vista y los ejercicios realizados, a la fecha no es posible arribar a la convicción de que los precios del PIC sean excesivos en términos tales que se ajusten a los estándares establecidos por la jurisprudencia nacional para perseguir y sancionar la conducta en estudio. En razón de ello, sumado a que el eventual efecto de la conducta en análisis es limitado dado el tamaño, relevancia y características de este mercado, al hecho de que la ACCH durante la investigación redujo el precio del PIC para el público general en un 20%<sup>52</sup> y, más importante aún, a que el principal problema de competencia observado por esta FNE en este mercado radica en la existencia de barreras a la entrada de carácter regulatorio que resulta necesario remover, no parece proporcionado ni justificado en razón del interés general o en razones de eficiencia y eficacia del Servicio perseverar en esta investigación.
- 48. En efecto, del análisis realizado, es posible observar que en aquellos países en donde este documento es emitido en condiciones de mayor competencia y/o por el

<sup>50</sup> Así por ejemplo, no se observa, en principio, ninguna dificultad para que este servicio sea proveído de forma remota u on-line, lo que reduciría la necesidad de contar con oficinas para estos efectos. Esto, por ejemplo, ha sido implementado por la ACCH en atención a la pandemia a causa del COVID-19. Ver: https://automovilclubseguros.typeform.com/to/p0xQpcWQ [última visita: 22 de julio de 2020].

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Correo electrónico de la ACCH de fecha 31 de enero de 2020.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Al respecto, para poder superar los problemas identificados en la determinación de la utilidad del servicio PIC, este Servicio debiera realizar un proceso similar a un estudio tarifario, el cuál debiera contener al menos un estudio de la demanda por el servicio, el levantamiento de los procesos productivos del ACCH y sus empresas relacionadas para poder identificar los recursos involucrados en la provisión del servicio y la determinación de los costos económicos de dichos recursos. Este proceso es complejo y habría requerido de la asignación de recursos públicos considerables, lo cual no se justifica atendidas las características del mercado analizado.
<sup>52</sup> Conforme a correo electrónico de la ACCH de fecha 25 de agosto de 2020. Lo anterior fue ratificado al revisar la página web de esta asociación. Ver: https://www.automovilclub.cl/servicios-automotrices/licencia-internacional [última visita: 23 de septiembre de 2020]. Anexo Confidencial [5].



Estado, se suele proveer a precios bastante menores, razón por la cual este informe incluye la siguiente recomendación normativa que tiene por objeto introducir competencia al mercado.

# V. RECOMENDACIÓN NORMATIVA AL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES

- 49. Como se indicó anteriormente, la principal condición de entrada al mercado chileno de la venta del PIC es, conforme a la legislación nacional, la acreditación ante la autoridad competente de un "reconocimiento internacional"<sup>53</sup>. A juicio de esta División, además de no estar contenido en la Convención de Ginebra sobre Circulación Caminera de 1949, el requisito establecido por la Ley del Tránsito -junto con la interpretación que de ésta realiza la Subsecretaría de Transportes- es una barrera de entrada legal difícil de superar, que limita la competencia en este mercado.
- 50. Por otra parte, tampoco se conoce ni se aprecia la justificación de la necesidad de este requisito adicional establecido en la Ley del Tránsito. La emisión del PIC es un proceso sencillo, que no requiere mayor especialidad ni experiencia, es decir, se trata de un servicio que debiese poder prestar cualquier entidad pública o privada<sup>54</sup>.
- 51. En este contexto, al tratarse de una barrera de carácter legal establecida por nuestro país -y que no forma parte de las condiciones indicadas por la Convención- es posible realizar modificaciones normativas que promuevan la entrada de nuevos actores al mercado. Así, esta División recomienda al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones modificar el inciso segundo del artículo 59 de la Ley del Tránsito, en el sentido de no establecer, para la emisión del PIC en nuestro país, requisitos adicionales a los considerados en la Convención de Ginebra, eliminando así la necesidad de acreditar reconocimiento internacional a quien solicite autorización ante el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para emitir el PIC en Chile.
- 52. Lo anterior, permitiría abrir el mercado a cualquier interesado. En particular, cualquier entidad privada podría solicitar y obtener autorización para emitirlo de manera inmediata. Por su parte, el Estado también podría designar a cualquier

-

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Ver supra párrafos 30 y siguientes.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Por razones de seguridad, idealmente se debiese permitir a quienes presten el servicio, consultar a las bases de datos municipales para verificar la autenticidad de la licencia de conducir nacional que les presenta el solicitante, en caso de dudas.



entidad u organismo público que posea la facultad legal para llevar a cabo este tipo de actividad<sup>55</sup>. Naturalmente, en caso de designar a una entidad pública que actualmente no tenga las facultades necesarias para emitir PIC, habría que evaluar la necesidad de complementar la normativa sectorial para estos efectos.

53. En suma, una modificación de esa naturaleza permitiría que potenciales entidades interesadas puedan solicitar y obtener su habilitación ante la autoridad correspondiente y, con ello, generar competencia en el mercado, la cual beneficiaría a los consumidores con una consecuente disminución en el precio del servicio<sup>56</sup>.

#### VI. CONCLUSIÓN

- 54. En cuanto al mercado relevante, se observa que, respecto de aquellos viajeros que deseen manejar en países que establecen el PIC como requisito y/o donde se exija para el arriendo de un vehículo, el PIC es un producto que no tiene sustitutos cercanos y, por lo tanto, constituye un mercado relevante en sí mismo, aunque de tamaño acotado.
- 55. Desde el punto de vista normativo, la única entidad actualmente autorizada para entregar este documento en Chile es la ACCH. Además, se identificaron ciertos aspectos de Ley del Tránsito que se erigen como barreras al ingreso de nuevos actores.
- 56. En cuanto a la práctica denunciada, los antecedentes tenidos a la vista no permiten llegar a la convicción de que los precios del PIC sean excesivos en términos tales que se ajusten a los estándares establecidos por la jurisprudencia nacional para perseguir y sancionar la conducta en estudio. En razón de ello, sumado a que el eventual efecto de la conducta en análisis es limitado dado el tamaño, relevancia y características de este mercado, al hecho de que la ACCH durante la investigación redujo el precio del PIC para el público general en un 20% y, más importante aún, a que el principal problema de competencia observado por esta FNE en este mercado

<sup>56</sup> La FNE ha seguido estos principios en otras recomendaciones normativas, como la relacionada al mercado de "colados y picados", donde se sugirió modificar el Reglamento Sanitario de Alimentos (RSA) para adecuarse a estándares internacionales, facilitar de esta forma el ingreso de productos importados y mejorar la competencia en el mercado, tanto en términos de precio como de variedad. Ver: https://www.fne.gob.cl/fnerecomienda-modificar-reglamento-sanitario-para-introducir-competencia-en-el-mercado-de-alimentos-

infantiles/

www.fne.gob.cl

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Así, a modo de ejemplo, de lo revisado por esta División, se observa que las Municipalidades contarían con la potestad para realizar este tipo de actividad. En efecto, el literal a) del artículo 26 de la Ley № 18.695 que establece la Ley Orgánica de Municipalidades no limita la facultad de otorgar y renovar licencias de conducir a aquellas de carácter nacional (solo habla de "licencia", sin distinción), por lo que podría interpretarse esta atribución de manera amplia, de forma de incluir la emisión del PIC. Tampoco se observan limitaciones en el Reglamento para el otorgamiento de licencias de conductor (Decreto Nº 170, de 1985, del MTT).



radica en la existencia de barreras a la entrada de carácter regulatorio que resulta necesario remover, no parece proporcionado ni justificado en razón del interés general o en razones de eficiencia y eficacia del Servicio perseverar en esta investigación.

- 57. En consecuencia, esta División considera necesario, que el señor Fiscal recomiende al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones modificar el inciso segundo del artículo 59 de la Ley del Tránsito, en el sentido de no establecer, para la emisión del PIC en nuestro país, requisitos adicionales a los considerados en la Convención de Ginebra, eliminando así la necesidad de acreditar reconocimiento internacional a quien solicite autorización ante el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para emitir el PIC en Chile.
- 58. Conforme lo expuesto, se recomienda al Sr. Fiscal Nacional Económico no perseverar en la investigación y ordenar su archivo, salvo su mejor parecer. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades de esta Fiscalía de seguir velando por la libre competencia en este mercado y de la posibilidad de analizar la apertura de una investigación, en caso de contar con nuevos antecedentes que así lo ameriten, y del derecho del denunciante de intentar acciones ante el H. Tribunal de la Libre Competencia, o en la sede que estime pertinente.

Saluda atentamente a usted,

Gastón Ariel Firmado digitalmente por Gastón Ariel Palmucci Fecha: 2020.09.24

GASTÓN PALMUCCI JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS

JMW/SSM/DMP