

ANT.: Investigación en contra de Abastible, Gasco y Lipigas por eventuales conductas anticompetitivas en la Región del Maule.

Rol N° 2573-19 FNE.

MAT.: Informe.

Santiago, 28 de marzo de 2023

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO (S)

DE : JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS

Por la presente vía informo a la señora Fiscal (S) acerca de la investigación del antecedente, recomendando su archivo junto con la realización de recomendaciones normativas, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 5 de agosto de 2019, la Fiscalía Nacional Económica (“FNE” o “Fiscalía”) recibió la denuncia de un particular en contra de las empresas Abastible S.A. (“Abastible”), Gasco GLP S.A. (“Gasco”) y Empresas Lipigas S.A. (“Lipigas” y, todas conjuntamente, “Denunciadas”) según la cual, en el contexto del proceso de intercambiabilidad de cilindros en el mercado de gas licuado de petróleo (“GLP”) envasado, estas empresas habrían trasladado los cilindros pertenecientes a la empresa Gas HN (“HN”) que opera en la Región del Maule fuera de dicha región. Además de ello, la denuncia indica que las Denunciadas habrían modificado las características de los cilindros repintándolos y, por último, habrían retenido o demorado su entrega, situaciones que habrían hecho que los inventarios de cilindros de HN se redujeran en una proporción relevante, dificultando su desempeño competitivo¹.
2. Con fecha 21 de noviembre de 2019, se dio inicio a la presente investigación con carácter reservado bajo el Rol N° 2573-19 (“Investigación”), cuyo inicio les fue comunicado a las Denunciadas el 9 de junio de 2020. El que la Investigación se comunicara varios meses después de iniciada se debió a la existencia de la autorización para no comunicar inicio que otorgó al efecto el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (“TDLC”) de conformidad al inciso quinto de la letra a) del

¹ La existencia de esta investigación, así como la identidad del denunciante, devino en un hecho público y notorio a partir de la divulgación de su existencia en medios de prensa. Ver: La Tercera. “FNE investiga a distribuidoras de gas tras denuncia de empresa del Maule”, 19 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/fne-investiga-a-distribuidoras-de-gas-tras-denuncia-de-empresa-del-maule/EEJW537K5ZHDXDVY5ZUXTYN6CQ/> [Fecha última consulta: 28 de marzo de 2023]

artículo 39 del Decreto Ley N° 211 (“DL N° 211”)². Cabe también señalar que con fecha 8 de junio de 2020 se alzó la reserva de la Investigación³.

3. En el curso de la Investigación, se tomó conocimiento de que otra empresa que opera en la Región del Maule, correspondiente a Gas Maule SpA (“Gas Maule”) también habría sufrido reducciones en su *stock* de cilindros disponibles⁴.
4. Asimismo, cabe destacar que, ya que los hechos denunciados podían ser constitutivos de infracciones a la normativa sectorial, la denuncia fue puesta en conocimiento de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (“SEC”) en marzo de 2020⁵.
5. En el marco de sus funciones, dicha institución inició un procedimiento sancionatorio en contra de Lipigas, el que concluyó con la imposición de multas por un total de 3.500 UTM debido a las siguientes infracciones: (i) mantener en su poder una cantidad de cilindros de HN en exceso de los autorizados por la normativa; (ii) no comunicar por escrito a HN los cilindros disponibles para retiro; y (iii) no remitir a la SEC la información sobre inventario diario de cilindros⁶. Dicha sanción no fue reclamada judicialmente por Lipigas⁷.
6. Adicionalmente, en enero de 2022, la SEC formuló cargos en contra de Abastible⁸, por exceder el máximo de cilindros ajenos permitidos por la normativa respecto de HN, Gas Maule, Uligas SpA, Gasco y Lipigas en distintos lugares de acopio. Además, se habrían detectado errores en la información entregada, al informar cilindros en lugares que no eran de acopio según la información de la propia Abastible, mientras que no se informaron cilindros respecto de otros lugares que sí lo eran. Este procedimiento concluyó el 15 de febrero de 2023 con la imposición de multas por un total de 7.000 UTM por los cargos previamente señalados⁹.

² En atención a los hechos denunciados, para resguardar el éxito de la investigación se solicitó al TDLC autorización para no dar noticia de su inicio a las empresas investigadas por 90 días hábiles administrativos, a la que dicha judicatura accedió con fecha 25 de noviembre de 2019.

Posteriormente, y debido a la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19, con fecha 23 de marzo de 2020, la FNE solicitó al TDLC una ampliación del plazo para no comunicar inicio de la Investigación por 60 días hábiles administrativos adicionales, la cual fue concedida por resolución de 24 de marzo de 2020. Con ello, la autorización para no dar noticia a los afectados fue conferida hasta el 1° de julio de 2020.

³ El fundamento de la decisión de alzar la reserva fue que, a la fecha, habían sido “desarrolladas las diligencias investigativas cuya eficacia y éxito podían verse afectados en caso de que la investigación fuese conocida por las empresas investigadas o por otros terceros”. En: Resolución del Fiscal Nacional Económico de 8 de junio de 2020, Cons. 6°.

⁴ Al respecto, ver: (i) Toma de declaración de fecha 3 de septiembre de 2020; (ii) Respuesta de Gas Maule al Oficio Ord. N° 65 FNE, de fecha 26 de agosto de 2020.

⁵ Oficio Res. N° 137 FNE, de fecha 19 de marzo de 2020.

⁶ Resolución Exenta N° 8734 SEC, de fecha 7 de octubre de 2021. Disponible en: <https://wlhttp.sec.cl/timesM/global/imgPDF.jsp?pa=2851989&pd=2717087&pc=1413788> [Fecha última consulta: 28 de marzo de 2023].

⁷ El único recurso interpuesto fue un recurso de reposición, el cual fue desestimado en todas sus partes por la SEC. Ver: Resolución Exenta N° 35103 SEC, de fecha 26 de enero de 2022.

⁸ Oficio Ordinario Electrónico N° 101181 SEC, de fecha 7 de enero de 2022. Disponible en: <https://wlhttp.sec.cl/timesM/global/imgPDF.jsp?pa=2990549&pd=2986221&pc=1662022> [Fecha última consulta: 28 de marzo de 2023].

⁹ Resolución Exenta Electrónica N° 16199 SEC, de fecha 15 de febrero de 2023. Disponible en: <https://wlhttp.sec.cl/timesM/global/imgPDF.jsp?pa=3257753&pd=3449891&pc=1662022> [Fecha última consulta: 28 de marzo de 2023].

II. REGULACIÓN APLICABLE EN MATERIA DE INTERCAMBIABILIDAD

7. A nivel legal, la regulación de la industria del GLP, especialmente en lo relativo a la intercambiabilidad de los cilindros, se encuentra en la Ley N° 18.410, de 1985, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (“Ley N° 18.410”), sin que el Decreto con Fuerza de Ley N° 323, del Ministerio del Interior, Ley de Servicios de Gas, regule particularmente la materia.
8. La Ley N° 18.410, en lo pertinente para efectos del presente informe, se limita a reconocer la existencia de intercambiabilidad de cilindros, al incorporar dentro de las atribuciones de la SEC la de “[p]roponer al Ministerio la dictación de normas reglamentarias (...) sobre intercambiabilidad de cilindros de gas licuado entre empresas distribuidoras y entre éstas y los usuarios; quedando facultado en esta materia el Superintendente de Electricidad y Combustibles para resolver en calidad de árbitro arbitrador los conflictos que las partes sometieren a su conocimiento y para dictar instrucciones relativas a la aplicación de las disposiciones reglamentarias a que se refiere este número”¹⁰.
9. A nivel reglamentario, en tanto, destaca el Decreto N° 132, de 1979, del Ministerio de Minería, que establece normas técnicas de calidad y de procedimiento de control aplicables al petróleo crudo, combustibles derivados de este, y cualquier otra clase de combustibles (“Decreto N° 132”). En él se consagran aspectos primordiales del sistema de intercambiabilidad, destacando los dos principios:
 - a. La *propiedad de los cilindros recae en el envasador*¹¹ y, por ende, la responsabilidad respecto de su mantenimiento y seguridad se radica primordialmente en él. La justificación de un sistema de este tipo, en que los cilindros no son un bien fungible entre compañías, se refiere a la necesidad de preservar la seguridad para los consumidores que utilizan GLP¹².
 - b. En lo relativo a la comercialización de las cargas de GLP envasado se establece un sistema de *libre intercambiabilidad de los cilindros*, en la medida que sean igual capacidad¹³. En términos concretos, esta figura permite a los consumidores adquirir una carga de GLP a cualquier empresa, entregando un cilindro desocupado, cualquiera sea su marca (pudiendo ser o no la misma a la que se está comprando)¹⁴.
10. De la conjunción de ambos principios, surge la posibilidad de que, en su operación regular, una empresa reciba y, por tanto, detente materialmente cilindros ajenos, los

¹⁰ Art. 3°, N° 33, Ley N° 18.410.

¹¹ En efecto, está prohibido envasar gas licuado en cilindros que no sean de propiedad de la persona o empresa envasadora, a menos que exista acuerdo con los propietarios. Ver: Art. 10, Decreto N° 132.

¹² Asimismo, las empresas propietarias podrán exigir a los nuevos clientes un depósito de garantía. Art. 13, Decreto N° 132.

¹³ Art. 11, Decreto N° 132.

¹⁴ Así, por ejemplo, con un cilindro vacío de la empresa Abastible, puede comprarse una carga a la propia empresa Abastible, pero también a las empresas Gasco, Lipigas, HN o Gas Maule.

cuales deben ser devueltos a su propietario, no pudiendo mantener en su poder una cantidad de cilindros ajenos que exceda del 0,2% del inventario declarado oficialmente en cada región por la empresa propietaria de estos¹⁵.

11. En caso de incumplimiento de la normativa de intercambiabilidad, la SEC podrá aplicar las sanciones previstas en el artículo 16 de la Ley N° 18.410, sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones que corresponda aplicar en conformidad a lo previsto en el DL N° 211¹⁶.
12. Finalmente, a nivel infra reglamentario, el Oficio Circular N° 13228 de 2014 de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (“Oficio SEC”), que instruye un procedimiento de devolución junto con deberes adicionales para las empresas de GLP, consagra las siguientes obligaciones:
 - a. Tener disponibles todos los cilindros ajenos que hayan llegado a su poder por libre intercambiabilidad para su restitución¹⁷.
 - b. Contar con un inventario diario actualizado de cilindros ajenos que contemple cantidad, tipo de cilindro y empresa propietaria¹⁸.
 - c. Comunicar por escrito a la empresa propietaria de los cilindros la cantidad y tipo de cilindro que se encuentran en sus instalaciones, el lugar disponible para su restitución y la fecha en que pueden ser retirados, la que no podrá exceder los siete días contados desde la fecha en que los cilindros llegaron al lugar de acopio¹⁹.
 - d. Contar con el registro de la comunicación anterior²⁰.
 - e. Informar a la SEC los lugares de acopio por región, sean instalaciones de GLP en que se realiza la restitución, plantas de GLP y/o almacenamientos propios de cilindros²¹.
 - f. Remitir a la SEC la información sobre su inventario diario de cilindros, de forma mensual, de acuerdo al formato que se anexa en el Oficio SEC²².

III. INDUSTRIA Y MERCADO RELEVANTE

A. Aspectos generales

13. El GLP es una mezcla de hidrocarburos formada principalmente por propano y butano provenientes tanto de la refinación del petróleo como del procesamiento del gas natural. Debido a que puede ser licuado a baja presión, es factible su almacenamiento

¹⁵ Art. 12, Decreto N° 132.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Oficio SEC, numeral 3.1.

¹⁸ Ibid, numeral 3.2.

¹⁹ Ibid, numeral 3.3.

²⁰ Ibid, numeral 3.4.

²¹ Ibid, numeral 3.5.

²² Ibid, numeral 4.

y transporte en distintos tipos de contenedores, como cilindros y estanques, haciendo que su distribución no dependa de redes de transmisión o de gasoductos²³. En cuanto a sus usos, el GLP tiene presencia en los segmentos residencial, comercial, industrial y vehicular.

14. Tal como ha sostenido esta Fiscalía, el GLP puede ser distribuido de tres modalidades: (i) envasado en cilindros, (ii) a granel o (iii) por red. De estas modalidades, la que es trascendente para efectos de esta investigación corresponde a la venta de GLP envasado. Dicha venta comprende principalmente los formatos de 5, 11, 15 y 45 kilogramos y se realiza a través de dos canales que mantienen las principales empresas del mercado: el canal directo y el canal indirecto²⁴.
 - a. En el *canal directo* las empresas de GLP venden los cilindros a los consumidores finales por su cuenta y riesgo²⁵, usualmente encargando a un tercero tareas de transporte y/o logística. A nivel de cobertura, este canal suele encontrarse disponible solamente en algunas zonas geográficas, especialmente en aquellas con mayor densidad demográfica.
 - b. En el *canal indirecto* las ventas son realizadas por terceros que mantienen un contrato vigente con una empresa de GLP, en el que se establecen los términos de la relación comercial²⁶. Estos distribuidores minoristas adquieren las cargas de cilindros a las empresas de GLP, las que luego venden a los consumidores finales²⁷.

15. A nivel nacional, los principales actores del mercado son Abastible, Gasco y Lipigas. Sin perjuicio de ello, en la Región del Maule, zona en que se habrían producido las conductas denunciadas, se identifica la operación de otras tres compañías de menor tamaño, las cuales han ingresado en los últimos seis años a dicha Región: HN, Gas Maule y GasNet SpA (“Gas Net”; y, las tres conjuntamente, “Empresas Entrantes”).
 - a. HN inició sus operaciones en el rubro del GLP envasado en noviembre del año 2016 en la Comuna de Linares, expandiéndose en los años siguientes a las comunas de San Javier, Villa Alegre, San Clemente, Talca y Parral.

²³ Con respecto al transporte de GLP a través de gasoductos, Abastible es la única distribuidora que cuenta con participación en Sonacol, empresa propietaria de gasoductos dedicados exclusivamente al transporte de GLP. Ver: Memoria Anual 2021, Sonacol, p. 26. Disponible en: <https://7ef08a.p3cdn1.secureserver.net/wp-content/uploads/2022/05/MEMORIA-2021.pdf> [Fecha última consulta: 28 de marzo de 2023].

²⁴ FNE. Estudio de Mercado del Gas, de diciembre de 2021, párrafo 107. Disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2021/12/1.-Informe_Final_publicado.pdf [Fecha última consulta: 28 de marzo de 2023]. Según la información recabada en una investigación anterior, también existiría un canal institucional, consistente en un sistema con vales de prepago canjeables por un cilindro. En: Informe de Archivo, “Denuncia en contra de Lipigas por eventual conducta anticompetitiva en la distribución de gas licuado en Talca”, Rol N° 2533-19 FNE, párrafo 12 y ss. Disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2021/03/inpu_022_2019-ROL-2533-19.pdf [Fecha última consulta: 28 de marzo de 2023].

²⁵ *Ibíd.* La distribución de los cilindros al cliente final puede realizarse a través de medios propios de la empresa o mediante la externalización de la entrega de cilindros a terceros.

²⁶ *Ibíd.* Existen distribuidores que mantienen exclusividad con una empresa de GLP y otros que no tienen dicha calidad.

²⁷ *Ibíd.* Para poder operar en esta industria, los distribuidores deben contar con cilindros de gas, ya que para poder adquirir una cantidad de cargas de GLP envasado deben entregar una cantidad equivalente de envases vacíos. En algunas ocasiones, los distribuidores obtienen estos cilindros a través de contratos de comodato con las propias empresas de GLP.

Para facilitar su ingreso, aprovechó las ventajas logísticas que le otorgaba su participación en estaciones de servicios de combustibles que la empresa ya operaba en la zona²⁸.

- b. Gas Maule opera en la región desde marzo del año 2020, particularmente en las comunas de Talca y Linares²⁹.
 - c. Gas Net comenzó sus operaciones en abril del año 2020 en la comuna de Parral y extendió sus operaciones a la Comuna de Colbún en agosto del mismo año. El modelo de negocio de Gas Net sería distinto al del resto de los participantes en la industria, toda vez que buscaría recuperar sus propios cilindros mediante el contacto con sus clientes y el uso de tecnologías para predecir su demanda³⁰, por lo que en su caso la intercambiabilidad no sería especialmente trascendente³¹.
16. Si bien la presencia de actores distintos a las Denunciadas es, a la fecha, sumamente excepcional a nivel nacional³², el factor común que podría explicar el ingreso de las Empresas Entrantes en la zona analizada corresponde a que todas ellas son abastecidas de GLP por la planta de envasado ENAP Refinerías S.A., filial de la Empresa Nacional del Petróleo (ambas indistintamente “ENAP”) ubicada en la comuna de Linares, a la cual podrían acceder distribuidores de GLP que tengan interés en ello, en la medida que exista capacidad disponible³³.
17. Además de poder acceder a suministro de GLP, los participantes en la industria deben contar con cilindros de gas y una red logística que permita el correcto desarrollo del giro, con sucursales de atención, centros de acopio, una flota vehicular para la distribución, entre otros activos. De los anteriores, el valor de los cilindros tendría una alta prevalencia, representando entre el 35% y 50% del costo de entrada a la industria³⁴.

B. Funcionamiento de la intercambiabilidad y relevancia de los cilindros

18. Una vez iniciadas las operaciones de una empresa de GLP, el *stock* de cilindros es sumamente relevante para su funcionamiento regular y constante, debido a que son el

²⁸ Respuesta de HN a Oficio Res. N° 18 FNE, de fecha 24 de enero de 2020

²⁹ Respuesta de Gas Maule a Oficio Res. N° 65 FNE, de fecha 25 de agosto de 2020.

³⁰ Así se señala en la página web de Gas Net, destacando la presencia de representantes los que estarían llamados a conocer a cada vecino, su frecuencia de compra, saber cuántos cilindros tiene circulando y dónde están para recuperarlos. Al respecto, ver: <https://gasnets.com/ser-nuestro-representante> [Fecha última consulta: 28 de marzo de 2023].

³¹ Respuesta de Gas Net a Oficio Res. N° 64, de fecha 31 de agosto de 2020, y Toma de declaración de Gas Net de fecha 3 de julio de 2020.

³² Además de las empresas anteriormente mencionadas, se ha identificado a la empresa Uligas en la Región de Tarapacá como un actor alternativo a las Denunciadas. Asimismo, en 2022 se inició un programa para comercialización de GLP envasado por la Empresa Nacional del Petróleo.

³³ Respuesta de Gas Net a Oficio Res. N° 64, de fecha 31 de agosto de 2020; y Respuesta de Gas Maule a Oficio Res. N° 65, de fecha 25 de agosto de 2020.

Adicionalmente, según ENAP los clientes de dicha planta desde el año 2016 han sido Abastible, HN, Gas Net y Lipigas. Asimismo, existe una planta en San Fernando (Región de O'Higgins) en la cual solo ha envasado la empresa Abastible desde 2016 a la fecha. En: Respuesta de ENAP a Oficio Ord. N° 616, de fecha 28 de abril de 2021.

³⁴ Respuesta de Gas Net a Oficio Res. N° 64, de fecha 31 de agosto de 2020; y Respuesta de Gas Maule a Oficio Res. N° 65, de fecha 25 de agosto de 2020.

medio de almacenamiento del producto a vender. Por tanto, caídas o quiebres de *stock* de cilindros dificultarían e incluso podrían llegar a impedir la comercialización de GLP, teniendo efectos en la competitividad del mercado.

19. Ahora bien, para el análisis de la conducta objeto de la Investigación es importante comprender el funcionamiento práctico del sistema de intercambiabilidad en la industria.
20. Como se expuso *supra*, en función de dicho sistema las empresas pueden detentar materialmente cilindros que no son de su propiedad, al recibirlos de parte de los consumidores finales que adquieran cargas de una empresa distinta a la de la marca del cilindro.
21. Lo que ocurre luego con los cilindros ajenos dependerá de si este es recibido en el canal directo o en el canal indirecto de distribución. En el caso del canal directo, operado directamente por las empresas de GLP, los cilindros son trasladados directamente a la planta de la empresa. Por su parte, en el canal indirecto, los cilindros recibidos son almacenados por el vendedor de la carga, hasta que éste solicite a la empresa distribuidora un restablecimiento de cilindros llenos³⁵, cuyo tiempo de entrega dependerá de la periodicidad con que cada distribuidor de este canal solicite nuevas cargas de cilindros.
22. En general, el registro del ingreso de cilindros ocurriría tras la recepción en planta de las empresas, en las que serían separados cilindros propios y cilindros de competidores, según su color³⁶.
23. Luego de la clasificación y registro de cilindros según su marca y tamaño, correspondería la comunicación a las empresas propietarias de cada marca de cilindros de la cantidad disponible para retiro, según lo estipulado en el Oficio SEC³⁷.
24. Finalmente, la empresa propietaria debe ir a retirar los cilindros al lugar en que los deje a disposición su competidora.
25. De lo señalado hasta este punto, se puede vislumbrar que el registro de cilindros ajenos ocurriría recién al recibirse éstos en la planta de cada empresa, y siempre que dicha recepción se registre correctamente, no existiendo un registro ni trazabilidad previa de los mismos, lo que genera momentos temporales en que la ubicación de cilindros es desconocida para sus propietarios y, en cualquier caso, la información disponible sobre su ubicación es reportada por sus competidores y, por tanto, es poco fiable.

³⁵ Respuesta de Abastible a Oficio Ord. N° 1044 FNE, de fecha 13 de julio de 2020 y Respuesta de Lipigas a Oficio Ord. N° 1042 FNE, de fecha 17 de julio de 2020.

³⁶ Respuesta de Abastible a Oficio Ord. N° 1044 FNE, de fecha 13 de julio de 2020 y Respuesta de Lipigas a Oficio Ord. N° 1042 FNE, de fecha 17 de julio de 2020.

³⁷ Respuesta de Abastible a Oficio Ord. N° 1044 FNE, de fecha 13 de julio de 2020 y Respuesta de Lipigas a Oficio Ord. N° 1042 FNE, de fecha 17 de julio de 2020.

26. A lo anterior cabe añadir que las Denunciadas no cuentan con un registro de inventarios de cilindros ajenos actualizado y fidedigno, y los protocolos para la restitución de cilindros ajenos son, en opinión de esta División, insuficientes. Así, se pudo identificar lo siguiente:
- a. Gasco señaló que: *“... no cuenta, a la fecha, con documentos escritos, a nivel interno, que contengan procesos o protocolos con las pautas a seguir por sus colaboradores para dar cumplimiento a la normativa de libre intercambiabilidad de cilindros”*³⁸.
 - b. Lipigas acompañó un documento interno en que se fijan lineamientos para la intercambiabilidad, el cual es aplicable sólo tras la recepción en planta de los mismos, no considerando de modo alguno los pasos anteriores señalados³⁹.
 - c. Abastible acompañó un documento que describe proceso de intercambiabilidad desde la compra de cilindro por parte del cliente, en el que se puede observar que no existe trazabilidad ni registro de cilindros antes de ser entregados en planta⁴⁰.
27. Lo recién expuesto va en línea con los hechos considerados en la sanción impuesta por la SEC a las empresas Lipigas y Abastible indicada en los párrafos 5 y 6, pudiendo concluirse que el manejo de los cilindros por parte de las compañías es, a lo menos, desprolijo.

C. Mercado relevante

28. En atención a los hechos objeto de la Investigación, se expondrá la definición del mercado relevante de producto y geográfico involucrados.
29. En cuanto al *mercado del producto*, cabe tener en cuenta que, en atención al tipo de conducta en análisis, el foco se encuentra en la comercialización de GLP a través de cilindros.
30. Al respecto, si bien podría haber sustitución imperfecta entre el GLP envasado y el gas natural (“GN”)⁴¹, debe tenerse en consideración que en el caso de la Región del Maule la relevancia de la comercialización bajo esta última modalidad es ínfima, limitándose únicamente a la comuna de Talca y con escasa magnitud⁴². Asimismo, las otras vías

³⁸ Respuesta de Gasco a Oficio Ord. N° 1043 FNE, de fecha 9 de julio de 2020.

³⁹ Respuesta de Lipigas a Oficio Ord. N° 1042, de fecha 17 de julio de 2020.

⁴⁰ En: Respuesta de Abastible a Oficio Ord. N° 1044, de fecha 13 de julio de 2020.

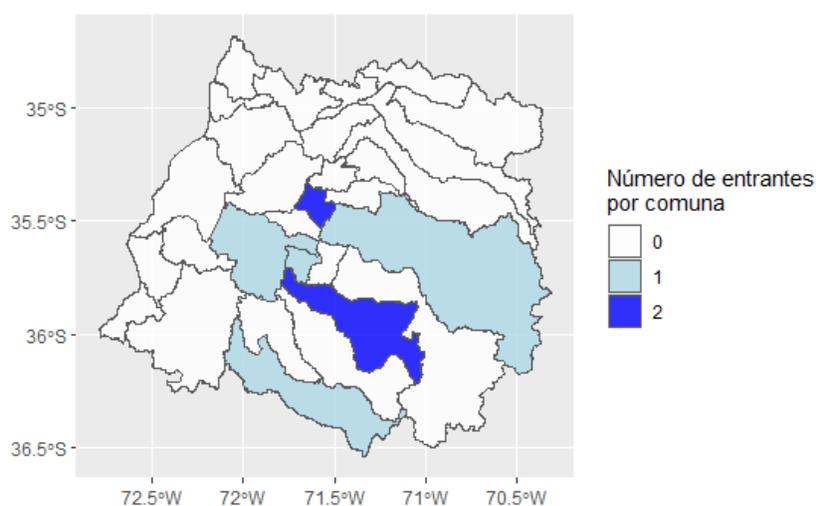
⁴¹ La Resolución 127/2014 del H. TDLC indica que el GN puede ser considerado como sustituto del GLP a granel, mientras que la Resolución 51/2018 indica que ambos productos son sustitutos imperfectos [párrafo 119].

⁴² En efecto, de acuerdo con datos de la SEC para el año 2021, el consumo residencial de GN fue de 907.000 m³, mientras que el de GLP envasado no vehicular fue de 64.396 toneladas. Utilizando la conversión de acuerdo con el aporte de unidades calóricas de cada tipo de combustible, el consumo residencial de GN corresponde al 1% del total de la región. Ver: SEC, Ventas de Gas Licuado de Petróleo (GLP) y Ventas de Gas de Red Concesionado, 2021. Disponible en: <https://www.sec.cl/venta-mensual-combustibles-liquidos-y-gas-licuado-de->

de comercialización de GLP no tendrían una entidad suficiente para ejercer presión competitiva a su respecto, siendo además comercializadas por las propias Denunciadas.

31. Por su parte, el *mercado geográfico* es de un alcance acotado a un nivel regional (Región del Maule) o, incluso, a las comunas donde opera a lo menos una Empresa Entrante. De todos modos, la calificación precisa y específica del alcance del mercado no es imprescindible para el análisis y las conclusiones del presente informe por lo que no se ahondará en este punto.
32. Al respecto, como muestra la Imagen N° 1, se observa que las Empresas Entrantes operan desde la comuna de Talca -al centro- hacia el sur de la región.

Imagen N° 1: Empresas Entrantes en la Región del Maule al año 2020



Fuente: Elaboración propia en base a la información recabada en la Investigación

33. Por su parte, la Tabla N° 1 muestra las participaciones de los distintos actores a un nivel regional.

[petroleo/#1586189756242-bcfc69ad-faea](#) [Fecha última consulta: 28 de marzo de 2023] y Comisión Nacional de Energía, Comparación valores consumos tipo de gas natural. Disponible en: https://www.cne.cl/wp-content/uploads/2015/05/precio_del_gas_natural-01-2018.xls [Fecha última consulta: 28 de marzo de 2023].

Tabla N° 1: Participación de GLP por empresa en la Región del Maule (en %)⁴³.

Compañía	2016	2017	2018	2019	2020
Abastible	[57-67]%	[54-64]%	[52-62]%	[49-59]%	[48-58]%
Lipigas	[17-27]%	[20-30]%	[22-32]%	[24-34]%	[23-33]%
Gasco	[10-20]%	[11-21]%	[11-21]%	[11-21]%	[12-22]%
HN	-	[0-1]%	[0-1]%	[0-1]%	[0-1]%
Gas Maule	-	-	-	-	[0-2]%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de respuestas a Oficios Ord. N° 1043-20, Ord. N° 1044-20, Ord N° 1847-20, Ord. N° 115-21, Ord. N° 121-21, Ord. N° 129-21, Ord. 170-21, Ord. N° 171-21, Res. N° 18-20, Res. N° 65-20 y Res. N° 496-20.

34. Como se puede observar, Abastible presenta la mayor participación en la Región del Maule, seguido de Lipigas y Gasco. En 2020, las Denunciadas concentraron más del 95% de las ventas en la región, mientras que las Empresas Entrantes conjuntamente consideradas alcanzaron menos del 3% en ese año.
35. Ahora bien, si se analiza a nivel de las comunas en que participan las Empresas Entrantes, las participaciones según la cantidad de toneladas vendidas son las que indica la Tabla N° 2 siguiente.

Tabla N° 2: Participación de GLP por empresa en comunas con alguna Empresa Entrante (en %)⁴⁴.

Compañía	2016	2017	2018	2019	2020
Abastible	[54-64]%	[50-60]%	[47-57]%	[44-54]%	[42-52]%
Lipigas	[19-29]%	[23-33]%	[24-34]%	[26-36]%	[24-34]%
Gasco	[12-22]%	[12-22]%	[13-23]%	[14-24]%	[14-24]%
HN	-	[0-1]%	[0-2]%	[0-2]%	[0-2]%
Gas Maule	-	-	-	-	[0-3]%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de respuestas a Oficios Ord. N° 1043-20, Ord. N° 1044-20, Ord N° 1847-20, Ord. N° 115-21, Ord. N° 121-21, Ord. N° 129-21, Ord. 170-21, Ord. N° 171-21, Res. N° 18-20, Res. N° 65-20 y Res. N° 496-20.

36. Comparando los datos anteriores, se puede observar que las comunas en donde existe al menos un entrante comprenden aproximadamente el 50% de las toneladas de GLP vendidas en la Región del Maule. Asimismo, se puede observar para dichas comunas que Abastible se mantiene como líder en el total de toneladas vendidas, aunque disminuyó su participación entre 2016 y 2020. Por su parte, Lipigas aumentó en torno a un tercio el total de sus ventas en el periodo, lo que lo llevó a aumentar su participación de mercado. También Gasco aumentó su participación, aunque de forma menos significativa.

⁴³ Ver detalle en Tabla N°1 del Anexo Confidencial N°1.

⁴⁴ Ver detalle en Tabla N°2 del Anexo Confidencial N°1.

37. En cuanto a las Empresas Entrantes, HN muestra un ingreso lento, aumentando levemente su participación entre el 2017 y 2020. En cambio, Gas Maule, comparativamente, logró alcanzar una mayor participación en su primer año.

IV. ANÁLISIS DE COMPETENCIA

A. Caracterización de la conducta

38. Los hechos denunciados, de ser efectivos y realizados por un competidor, podrían ser constitutivos de una infracción al inciso 1° del artículo 3° del DL N° 211, según el cual *“[e]l que ejecute o celebre, individual o colectivamente cualquier hecho, acto o convención que impida, restrinja o entorpezca la libre competencia, o que tienda a producir dichos efectos, será sancionado con las medidas señaladas en el artículo 26 de la presente ley, sin perjuicio de las medidas preventivas, correctivas o prohibitivas que respecto de dichos hechos, actos o convenciones puedan disponerse en cada caso”*⁴⁵. Asimismo, en caso de que la conducta sea ejecutada por un agente con posición dominante, podría existir una infracción a la letra b) del inciso 2° del mencionado artículo.
39. En particular, la conducta correspondería a la eventual retención o acaparamiento de cilindros, la cual ha sido reconocida como atentatoria a la competencia en Chile. En efecto, en el año 2001 Lipigas fue sancionada por la Comisión Resolutiva por retener y trasladar cilindros pertenecientes a Uligas fuera de la región de operación de dicha empresa⁴⁶. En tal oportunidad, se señaló que *“[la conducta] ha tenido como finalidad restringir o al menos entorpecer la competencia que la denunciante desarrollaba respecto de la denunciada en la localidad de Iquique, en el mercado relevante en cuestión”*⁴⁷.
40. Cabe tener en consideración que la conducta en comento puede adoptar distintas formas. La más claramente anticompetitiva, toda vez que derechamente priva a un competidor de uno de sus principales activos, consiste en hacer desaparecer cilindros de competidores, por ejemplo, trasladándolos a lugares de difícil acceso, destruyéndolos o alterando sus atributos físicos (pintura y marca). Una segunda hipótesis de acaparamiento plausible en el presente caso se refiere a otro tipo de prácticas como retardos en devoluciones o manejo poco prolijo de inventarios que pudieran generar un efecto significativo en la capacidad de competir.

⁴⁵ Respecto de dicha disposición la jurisprudencia ha señalado que *“el inciso primero del artículo 3° del D.L. N° 211, que constituye la norma general que da sustento a lo señalado ejemplarmente en las `letras` del inciso segundo, utiliza una terminología amplísima que no ha sufrido variaciones, a pesar de los cambios de redacción que han sufrido estas últimas”*. En: Sentencia N° 167/2019 TDLC, Cons. 35.

En el mismo sentido: Sentencia N° 140/2014 TDLC, Cons. 5°, Sentencia N° 141/2014 TDLC, Cons. 39 y Sentencia N° 150/2016 TDLC, Cons. 14.

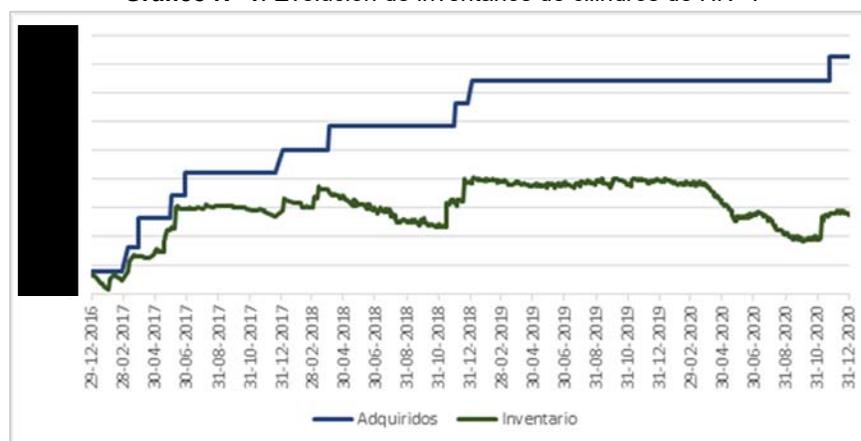
⁴⁶ Lipigas trasladó 140 cilindros vacíos de 15 kilos de propiedad de Uligas desde la Región de Tarapacá, región de operación de dicha empresa, hasta la Región de Antofagasta. Tal cuestión había sido previamente sancionada por aspectos aduaneros y por la SEC.

⁴⁷ Resolución N° 632/2001, Comisión Resolutiva, Cons 2°.

B. Situación de la empresa HN⁴⁸

41. Según lo señalado por HN en la Investigación⁴⁹, se habría producido una caída constante del *stock* disponible de cilindros, que dio lugar a una situación comercial dificultosa que habría puesto en riesgo su continuidad en el mercado, al no contar con suficientes cilindros para su operación y venta al público. Ello, a su vez, la obligó a reducir el nivel de sus ventas, lo que finalmente gatilló la imposibilidad de dar cumplimiento a las programaciones asumidas con ENAP, con multas contractualmente establecidas ante tal situación⁵⁰.
42. En relación a lo anterior, a continuación, se presenta la evolución del inventario de cilindros de HN desde diciembre de 2016 a diciembre de 2020, considerando tanto el total de cilindros adquiridos como los disponibles en sus instalaciones de conformidad a la información reportada por dicha compañía⁵¹, la que da cuenta de la existencia de caídas de inventarios desde diciembre de 2017, ello aun cuando HN adquirió cilindros adicionales.

Gráfico N° 1: Evolución de inventarios de cilindros de HN⁵².



Fuente: Elaboración propia a partir de respuestas HN a Res. N° 18-20 y Res. N° 26-20.

43. Con relación al aprovisionamiento, en tanto, se pudo observar que HN incumplió las programaciones pactadas por ENAP en el primer cuatrimestre de 2021⁵³ como consecuencia de la falta de cilindros disponibles para llenado, lo que habría también

⁴⁸ El análisis se ha centrado en HN debido a que es la empresa que ha formulado la denuncia inicial ante esta Fiscalía y a que la empresa Gas Maule ingresó al mercado en marzo de 2020, lo que hace que el periodo de análisis sea muy acotado.

⁴⁹ Toma de declaración de HN, de fecha 2 de octubre de 2019.

⁵⁰ Según lo señalado por ENAP, en el evento de que el distribuidor no cumpla con la programación comprometida de GLP en los contratos de abastecimiento suscritos, éste debe pagar una multa por cada tonelada faltante para completar la cantidad mensual y anual comprometida, según corresponda. En: Respuesta de ENAP a Oficio Ord. N° 518 FNE, de fecha 30 de marzo de 2022.

⁵¹ Esta División se percató de ciertas inconsistencias en la información entregada por parte de HN sobre su inventario de cilindros, pues lo reportado en 2019 excedía la cantidad de cilindros adquiridos por la denunciante a esa fecha. Por otro lado, en 2020 la declaración se realizó en base a los cilindros en inventario mantenidos por la denunciante, sin considerar en ésta los presuntos cilindros extraviados.

⁵² Ver detalle del gráfico en el Anexo Confidencial N° 1.

⁵³ De acuerdo con lo informado por ENAP. En: Respuesta de ENAP a Oficio Ord. N° 518 FNE, de fecha 30 de marzo de 2022.

afectado su desenvolvimiento en el mercado y, por ende, la intensidad competitiva en el mercado relevante en que participa.

C. Análisis de las hipótesis de acaparamiento investigadas

44. La conducta de acaparamiento, tal como se identificó en el párrafo 40, puede adoptar distintos mecanismos.
45. Con relación a la hipótesis vinculada con la desaparición de cilindros es posible indicar que, si bien los hechos denunciados podrían ser consistentes con una conducta de este tipo, las diligencias efectuadas por esta División Antimonopolios no lograron establecer fehacientemente la efectividad de ellos.
46. Por otro lado, respecto de la hipótesis de demoras o retardos en devoluciones, cabe señalar que, si bien se detectaron antecedentes que dan cuenta de conductas potencialmente contrarias a la normativa sectorial, no se recabaron antecedentes suficientes que permitan entender que tales infracciones hayan, a su vez, constituido un ilícito anticompetitivo⁵⁴. Atendido lo anterior, resulta necesario derivar los antecedentes correspondientes a la SEC para el ejercicio de sus atribuciones.
47. A continuación, se mostrarán los principales hallazgos de las diligencias de la presente Investigación, los cuales dan cuenta de problemas respecto de la posibilidad de conocer el paradero y la cantidad de los cilindros disponibles para cada agente de la industria. Tal situación puede interferir en un correcto funcionamiento del mercado por lo cual en la Sección V se realizarán recomendaciones de cambios normativos.

- Diligencia de entrega de una muestra acotada de cilindros y visita inspectiva a Concón

48. En diciembre de 2019, en presencia de fiscales adjuntos de la FNE, distintos particulares solicitaron cargas de GLP a Abastible, Gasco y Lipigas contactándose con los números dispuestos para compras del canal directo⁵⁵. Al momento de recibir las cargas, se entregaron 40 cilindros vacíos de marca HN cuyos números identificadores fueron debidamente consignados en actas⁵⁶.
49. Con posterioridad, una vez que cada Denunciada informó a HN que tenía cilindros para ser retirados, dicha empresa concurrió con un notario público, quien levantó acta

⁵⁴ En efecto, de configurarse los elementos de una infracción anticompetitiva, los incumplimientos sectoriales pueden, a su turno, constituir infracciones a la libre competencia. Tal cuestión en este caso es reconocida por la normativa de forma expresa.

⁵⁵ Las compras de cargas de GLP se realizaron a través del canal directo de las Denunciadas, lo que debió agilizar el traslado de los cilindros vacíos a sus respectivas plantas para su devolución a HN. Sin perjuicio de lo anterior, en el transcurso de la diligencia se presentaron ciertos distribuidores del canal indirecto a realizar la entrega de las cargas de cilindros.

⁵⁶ El número de cilindros entregados a cada Denunciada correspondió a 40, cantidad con la cual se superaba el 0,2% de los cilindros declarados por HN en la Región del Maule.

circunstanciada de dichos retiros⁵⁷, cuyos resultados a continuación se indican hasta el 11 de febrero de 2020, fecha en que por regulación ya deberían haber sido totalmente devueltos según se explicó en el párrafo 12.

Tabla N° 3: Devoluciones de cilindros entregados en diligencia al 11 de febrero de 2020

Compañía	Fecha retiro (acta)	Devolución Diligencia	Devolución Total
Gasco	20-12-2019	37	37
	10-01-2020	0	
Abastible	27-12-2019	33	33
Lipigas	10-01-2020	4	4
	29-01-2020	0	

Fuente: Respuestas de HN a Oficios Res. N° 707-19, Res. N° 18-20 y Res. N° 26-20

50. De la tabla, se puede apreciar que ninguna compañía devolvió la totalidad de los cilindros entregados en la diligencia dentro de las fechas indicadas.
51. Adicionalmente, durante la Investigación se tomó conocimiento de que podría haber cilindros propiedad de HN y Gas Maule en la planta de Abastible en Concón, por lo cual concurren al exterior de dicha planta funcionarios de la FNE, quienes captaron registros audiovisuales con fecha 3 de diciembre de 2020.
52. En particular, se pudo observar la presencia de 9 cilindros de HN y de 2 de Gas Maule y, al contrastar lo observado presencialmente con los cilindros informados por Abastible tanto a las Empresas Entrantes como a la SEC, se corroboró que el número de cilindros informado había sido menor⁵⁸.
53. En relación con estos hallazgos, cabe señalar que, al tratarse de una cantidad menor de cilindros de HN, no permiten afirmar que se trate de infracciones anticompetitivas, sin perjuicio de denotar que el sistema de intercambiabilidad de cilindros requiere ajustes relevantes en su funcionamiento.

- Análisis de información reportada por las Denunciadas

54. En la Investigación se efectuaron distintas solicitudes de información tendientes a la identificación por vía documental de las conductas objeto de ella.
55. Al respecto, como cuestión previa, es posible señalar que la calidad de la información reportada por las Denunciadas hizo muy dificultoso el análisis, debiendo requerirse diversas complementaciones, aclaraciones y correcciones. La falta de información fiable se erige como una dificultad que, además, impide que los actores del mercado

⁵⁷ Estos retiros notariados se llevaron a cabo hasta el 29 de enero de 2020, esto es, hasta un mes y medio luego de la entrega a las Denunciadas.

⁵⁸ De acuerdo con las respuestas de Abastible a los Ord. N° 1044-20 y N° 128-21, Abastible almacenó 6 cilindros de HN en la Planta Concón, entre el 24 y el 30 de noviembre de 2020 y 1 cilindro de Gas Maule entre el 27 y el 30 de noviembre. A la fecha de la diligencia declararon no tener inventarios de las empresas en dicha planta.

conozcan el paradero de sus cilindros y da lugar a incertidumbre y dificultades para competir, como las que han sido denunciadas en este caso.

56. Ahora bien, un primer análisis realizado consistió en determinar si la totalidad de cilindros ajenos declarados ingresados a los inventarios por las Denunciadas fueron devueltos a sus propietarios⁵⁹. De dicho ejercicio, se pudo observar que:
- a. En el caso de Abastible, no existió una relación clara entre devoluciones de cilindros a HN y la caída de los inventarios. Los *peaks* de inventarios no fueron acompañados por devoluciones de igual magnitud, lo que podría dar cuenta de que hubo retrasos en las devoluciones o, a lo menos, de un manejo deficitario de los registros. En este último sentido, esta empresa manifestó en toma de declaración que, al momento de entregar cilindros a la competencia, se podía dar la situación de que se entregaran no sólo los informados por escrito sino otros que hubieran llegado posteriormente⁶⁰.
 - b. En el caso de Gasco, se observó una relación más directa entre devoluciones de cilindros a HN y la caída en el inventario de estos cilindros, aunque también existieron ciertas inconsistencias, principalmente para el año 2017, entre lo informado en inventarios y lo devuelto.
 - c. En el caso de Lipigas también se pudo apreciar una relación directa entre devoluciones de cilindros a HN y caída en el inventario de estos, aunque se constató que no existían registros de inventarios antes de agosto de 2017, a pesar de que se reportaron devoluciones desde marzo del mismo año. Según Lipigas, ello se debió a una desprolijidad de su parte⁶¹.
57. Respecto de estos hallazgos, es posible identificar que los procedimientos y registros mantenidos por las Denunciadas no permiten contar con información fiable respecto de las cantidades de cilindros de competidores que mantienen.
58. Un segundo ejercicio tuvo por objeto evaluar el número de cilindros de competidores que se mantenían en inventario por parte de las Denunciadas (ya sea en bodegas, plantas de abastecimiento u otras), debiendo tenerse en cuenta en tal materia que existe un límite de 0,2% del stock de cilindros que el respectivo competidor declara en la región correspondiente⁶². Se analizó adicionalmente el número de cilindros que las Denunciadas informaron a HN que estaban disponibles para su retiro.

⁵⁹ Los resultados detallados se encuentran en los Gráficos N°2, N°3 y N°4 del Anexo Confidencial N°1.

⁶⁰ En específico, Abastible en toma de declaración de fecha 24 de enero de 2022 señaló que cuando la competencia retira cilindros de sus instalaciones se le puede entregar una cantidad de cilindros igual o mayor que la registrada en inventario debido a que se agregan aquellos cilindros que recién llegaron, los cuales no necesariamente estarán contabilizados en inventario. Sin perjuicio de que esta situación no se condice con la obligación que tienen las empresas de contar con un inventario diario y actualizado de los cilindros ajenos, lo señalado por Abastible implica que el número de cilindros que fueron devueltos a la competencia debieron ser en una cantidad igual o superior al número registrado en inventario. Sin embargo, de los antecedentes aportados por Abastible, se observa que en un 41% de las devoluciones, el número de cilindros entregado fue inferior al que estaba registrado en inventario sin que exista claridad de los motivos de dicha situación.

⁶¹ Lipigas en toma de declaración con fecha 26 de enero de 2022, señaló a esta Fiscalía, que hubo desprolijidad de su parte en el manejo de los cilindros de propiedad de HN, atribuyendo esta situación al tamaño de HN.

⁶² Artículo 12, Decreto N° 132.

59. En general, de la revisión realizada, se observa que las Denunciadas habrían mantenido en su poder un inventario de HN superior al permitido por la normativa sectorial al menos en un 75% de los días analizados⁶³. Adicionalmente, respecto de la obligación de comunicar por escrito la existencia de cilindros para devolver, Gasco habría comenzado a informar periódicamente sólo desde diciembre del 2017, aun cuando tuvo registro de cilindros de HN durante gran parte de ese año; mientras que en el caso de Lipigas no comunicó la existencia de cilindros disponibles hasta junio de 2020.
60. En relación a estos hallazgos, se observa que se trataría de eventuales infracciones sectoriales cuyo conocimiento corresponde a la SEC, sin que tengan una entidad tal que permita entender que son constitutivas de infracciones a la competencia.
61. Un tercer y último ejercicio efectuado con los antecedentes obtenidos, consistió en sumar el total de caídas de inventario entre 2017 y 2020 con las devoluciones efectuadas en el mismo periodo.
62. Al respecto, con los datos remitidos por las Denunciadas inicialmente, se observaron diferencias que, en términos agregados, daban cuenta de que HN habría recibido más cilindros que aquellos registrados en los inventarios, cuestión que denota la desprolijidad en el manejo de la información de cilindros ajenos⁶⁴ y, por ende, la falta de información fiable indicada a lo largo de este informe.
63. Luego de distintas revisiones y correcciones realizadas respecto de la información⁶⁵, fue posible concluir que existirían caídas de inventario por parte de HN no respaldadas en actas de devoluciones ni documentadas correctamente, las cuales representarían un [1%-4%] del total de cilindros adquiridos por dicha empresa, y cuyo análisis se detalla en el Anexo Confidencial N° 2.
64. Respecto de este hallazgo, cabe indicar que no representa una magnitud que permita entender que se haya limitado fuertemente la intensidad competitiva en el mercado, aun cuando, nuevamente se trata de información poco clara y que no permite mantener una trazabilidad adecuada respecto de las cifras de cilindros ajenos que recibieron y mantuvieron las Denunciadas.

- Conclusión de la sección

65. Según se ha expuesto, los antecedentes recabados en la Investigación no permiten tener por acreditada una conducta contraria a la competencia por parte de las Denunciadas.

⁶³ Los resultados pormenorizados de este ejercicio se encuentran disponibles en los Gráficos N°5, N°6 y N°7 del Anexo Confidencial N°1.

⁶⁴ Ver detalle en Tabla N°1 del Anexo Confidencial N°2.

⁶⁵ La corrección consistió en observar si cada caída de inventario se justificaba primero por una devolución informada por la incumbente, de igual o mayor magnitud a la misma, y segundo, por los retiros informados por HN desde las plantas de cada una de las Denunciadas. También se consideró evidentes errores de tipeo en la información provista.

66. Con todo, de los análisis efectuados y, en general, del desarrollo de la presente Investigación, ha podido evidenciarse que la regulación vigente no permite contar con información fiable respecto del paradero y de la cantidad de cilindros, cuestión que tiene la aptitud de dificultar severamente el correcto funcionamiento del mercado, especialmente respecto de los actores de menor tamaño.
67. Por lo anterior, se considera imprescindible la implementación de ajustes a nivel regulatorio que aseguren un entorno competitivo adecuado.

V. RECOMENDACIÓN DE CAMBIOS NORMATIVOS

68. En la Investigación, se pudo identificar que la normativa de intercambiabilidad se basa en mecanismos de auto reporte por parte de las empresas de GLP sin que existan parámetros mínimos que aseguren la veracidad y calidad de la misma. También ha podido observarse que la calidad de los datos que mantienen las empresas del mercado es muy deficiente y no permite un correcto funcionamiento de éste.
69. Desde un punto de vista de la competencia, tal situación es especialmente importante, ya que contar con un inventario de cilindros para su llenado constituye un insumo básico e imprescindible para poder participar del mercado, cuestión que es relevante tanto para los nuevos actores como para quienes ya participan en él.
70. En efecto, el escenario regulatorio actual tiene como consecuencia que empresas competidoras entre sí reciban cilindros ajenos y los mantengan en su poder, sin que existan registros adecuados y fiables de su ubicación, cantidad y disponibilidad; favoreciendo que se produzcan prácticas como la denunciada en esta oportunidad.
71. Lo anterior tiene la aptitud de afectar de forma especialmente importante a los entrantes, toda vez que se trata de agentes que enfrentan importante incertidumbre respecto del resultado del negocio y deben asumir inversiones en costos fijos iniciales considerables, siendo precisamente el ítem principal los cilindros nuevos. Dicha incertidumbre puede inhibir la participación de nuevos actores que favorezcan la competencia, o bien afectar su desenvolvimiento competitivo con la consecuente afectación a los consumidores finales.
72. Por todo lo anterior, se considera necesario, de conformidad a la letra q) del artículo 39 del DL N° 211, recomendar a S.E. el Presidente de la República, a través del Sr. Ministro de Energía, la dictación de los preceptos legales y/o reglamentarios que permitan implementar, bajo el diseño regulatorio que la autoridad estime pertinente, un sistema que asegure la trazabilidad fiable de los cilindros de GLP.
73. En dicho sistema de trazabilidad se estima relevante hacer presente algunas ideas matrices:

- Financiamiento. El esquema de financiamiento de los costos del sistema de trazabilidad no debe erigirse como una barrera regulatoria que inhiba la entrada de nuevos actores o su expansión. Así, por ejemplo, podría existir financiamiento bajo un esquema de proporcionalidad por los distintos actores del mercado.
 - Administración independiente. En caso de que el sistema requiera de un único administrador, éste debe ser independiente de los actores del mercado.
 - Acceso a información sensible. Cada compañía sólo pueda acceder a la información de sus propios cilindros y no la de sus competidores, ya que se trata de antecedentes de carácter sensible.
74. Si bien un sistema de este tipo tendrá costos, los beneficios esperados son superiores a ellos en opinión de la FNE, destacando los siguientes:
- (i) Facilitar el ingreso al mercado de actores más competitivos en precios, tal como lo han sido las Empresas Entrantes, al otorgar información que permita reducir el riesgo de demoras en la devolución y/o extravío de cilindros.
 - (ii) Favorecer decisiones más eficientes de logística y manejo de inventarios por parte de las compañías.
 - (iii) Reducir el número de cilindros que se pierden por apropiación indebida, enajenación ilícita u otras conductas realizadas por particulares, distribuidores y/o competidores de las empresas de GLP.
 - (iv) Facilitar la fiscalización, al proveer al ente regulador información relevante acerca de los cilindros (tales como fecha de compra, historial de uso, localización).
75. Estos beneficios tienen efectos directos en reducir los costos que enfrentarían los entrantes y generarían mayor presión competitiva a los incumbentes, por lo que la correcta implementación de esta recomendación regulatoria no llevaría, como efecto neto, a un incremento de los precios finales pagados por los consumidores.
76. Finalmente, cabe hacer presente de forma expresa que dicha recomendación complementa el diagnóstico efectuado en el Estudio de Mercado del Gas⁶⁶ (“Estudio”). Esta recomendación no fue abordada en el mencionado Estudio en atención a que esta Investigación se encontraba en curso cuando se produjo su lanzamiento y elaboración, teniendo además un foco potencialmente infraccional que ameritaba mantener su análisis detallado radicado en la División Antimonopolios.

⁶⁶ FNE. Estudio de Mercado del Gas, de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2021/12/1.-Informe_Final_publicado.pdf [Fecha última consulta: 2 de marzo de 2023].

VI. CONCLUSIONES

77. En la Investigación, aun cuando no se identificaron antecedentes que den cuenta de una conducta anticompetitiva por parte de las Denunciadas, sí fue posible identificar distintos eventuales incumplimientos a la normativa sectorial, que se recomienda a la Sra. Fiscal (S) poner en conocimiento de la SEC.
78. Asimismo, se identificó que la regulación actual no permite contar con información fiable respecto del paradero de los cilindros, lo que en un contexto de intercambiabilidad de estos tiene la aptitud para afectar el correcto funcionamiento del mercado y la participación en él de nuevos agentes que permitan a los consumidores acceder a más alternativas y a menores precios.
79. Por ello, se recomienda a la Sra. Fiscal (S) recomendar a S.E. el Presidente de la República, a través del Ministerio de Energía, la dictación de los preceptos legales y/o reglamentarios que permitan implementar, bajo el diseño regulatorio que la autoridad estime pertinente, un sistema que asegure la trazabilidad fiable de los cilindros de GLP y, junto con ello, disponer el archivo de la Investigación, salvo su mejor parecer.
80. 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.

Saluda atentamente a usted,

GASTÓN PALMUCCI
JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS

CSV/PSM