

ANT.: Denuncia contra LATAM Cargo en relación con el transporte de carga efectuado mediante vuelos chárter en ruta Santiago-Isla de Pascua durante periodo de pandemia. Rol N° 2729-23 FNE

MAT.: Informe de archivo con cambio de conducta.

Santiago,

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS

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

I. ANTECEDENTES

1. El año 2021, durante la investigación sobre discriminación arbitraria entre carga aérea nacional y carga área internacional por parte de LATAM Cargo S.A (“Latam Cargo” o “LATAM”), indagatoria desarrollada en el Rol 2484-18 FNE, se recibieron una serie de denuncias en relación con el incremento en las tarifas que LATAM estaría cobrando por el transporte de carga en la ruta Santiago - Isla de Pascua durante el año 2020 a raíz de la crisis sanitaria que afectó a nivel global fruto del virus SARS Covid-2, así como por otras actuaciones posiblemente anticompetitivas referidas a la gestión de los vuelos que se realizaron en esa ruta, una vez comenzada la crisis sanitaria.
2. Esas denuncias, planteadas por distintos habitantes de la Isla de Pascua - principalmente comerciantes- se relacionan con una serie de acontecimientos que comenzaron a acaecer a partir del mes de marzo de 2020, producto de la suspensión de los servicios regulares de carga aérea a la Isla.
3. En atención a que esas denuncias se dieron en una ruta ya comprendida por la investigación Rol 2484-18 FNE, en un periodo de tiempo coexistente con los hechos materia de esa indagatoria, se decidió acumular tales antecedentes a ella.
4. Posteriormente, en el desarrollo de la investigación Rol 2484-18 FNE, resultó necesario tratar separadamente distintas aristas de la investigación. Por consiguiente,

en atención a criterios de eficacia, eficiencia y adecuado uso de los recursos públicos, y de conformidad al artículo 39 inciso 2° letra a) del Decreto Ley N° 211 de 1973 ("DL 211"), mediante Resolución Exenta N° 21, de 28 de agosto de 2023, el Fiscal Nacional Económico dispuso iniciar una investigación separada respecto al transporte de carga efectuado mediante vuelos chárter en ruta Santiago-Isla de Pascua durante periodo de pandemia bajo el Rol N° 2729-23 FNE, disponiendo la desacumulación y/o compulsas de todos aquellos antecedentes incluidos en el expediente Rol 2484-18 FNE que tengan relación con las denuncias que se recibieron el año 2021.

5. Para iniciar el análisis de estas denuncias, en el marco de esta nueva investigación, en la sección siguiente se efectuará una descripción de los hechos denunciados y una cronología de los acontecimientos más relevantes respecto al transporte de carga en la ruta Santiago-Isla de Pascua en el período de pandemia. Posteriormente, en la sección III) se efectuará una descripción de los mercados de transporte de carga en la ruta Santiago-Isla de Pascua. Por su parte, las conductas atribuidas a LATAM serán tratadas en el apartado IV) y, finalmente, los problemas de competencia conexos se desarrollarán en el apartado V).

II. DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS DENUNCIADOS

6. Del relato de las denuncias y los antecedentes recabados durante la investigación consta que los acontecimientos que ocurrieron después de marzo de 2020 en la ruta mencionada pueden ser enmarcados en 4 etapas sucesivas.
7. La primera comienza en marzo de 2020, con el cierre para el turismo del aeropuerto internacional Mataverí, como consecuencia de la pandemia por Covid-19. Esa circunstancia generó que LATAM suspendiera sus servicios regulares de transporte de pasajeros y de carga. Ello derivó en un riesgo de desabastecimiento en la isla, porque si bien existe transporte de carga por vía marítima, es mucho más lento (siete días por tramo) y no apto para productos perecederos como los bienes alimenticios. En ese contexto, se organizó un vuelo de LATAM para llevar enseres básicos el día 26 de marzo de 2020¹, agregándose un vuelo humanitario el día 10 de abril de 2020.
8. Bajo esas circunstancias, y en búsqueda de una solución al problema del desabastecimiento, la Cámara de Comercio de Rapa Nui (en adelante, "CCRN") negoció con LATAM la contratación de una serie de vuelos *charter*² para aprovisionar de insumos, alimentos y otros bienes a la Isla. El primero de esos vuelos fue

¹Así fue reportado por la prensa nacional, véase: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/latam-efectua-vuelo-a-isla-de-pascua-llevo-insumos-de-ida-y-regresara-a-santiago-con-pasajeros-varados/UGGUML6TG5EFBEMK25M5FKVOHU/> [Acceso 08 de mayo de 2023].

² Un vuelo chárter es un vuelo no regular que se realiza en función de una demanda específica. Sus principales características son: i) no es un vuelo programado con antelación, sino que se confecciona a medida, ii) Todos los detalles del vuelo como itinerario, horarios, condiciones y precios se fijan entre las partes que lo contratan y, iii) No es accesible libremente por cualquier consumidor.

organizado el 9 de abril de 2020, para ser efectuado el día 23 de abril de 2020³, y marca el comienzo de la segunda etapa.

9. De conformidad a las denuncias, la actuación de la CCRN en esta segunda etapa generó problemas a propósito de la distribución de las cargas transportadas, toda vez que repartió los kilos transportados sólo entre algunos de sus socios, especialmente los miembros del directorio. Asimismo, las denuncias expresaron que habría existido un tratamiento preferente de LATAM al permitir esos vuelos únicamente por la CCRN.
10. Según las denuncias, fueron excluidos del transporte de carga cerca de 30 personas, que eran socios de la CCRN, así como otros agentes económicos que no formaban parte de ella, pero que solicitaron por distintas vías ser incluidos en tales transportes. Como consecuencia, la gestión de esos vuelos impactó en el desenvolvimiento de los agentes económicos de la isla al favorecerse ciertos comercios y perjudicarse otros, quienes no tenían acceso a medios de aprovisionamiento.
11. Cabe mencionar que la segunda etapa se extiende hasta septiembre del año 2020, momento en que LATAM reanuda el transporte regular de carga aérea para el abastecimiento a Rapa Nui (vuelos operados por la aerolínea, los días jueves de cada semana), y el anuncio de la CCRN de poner término a los vuelos *charter* gestionados por ella, dando comienzo al tercer periodo.
12. Al respecto, la posibilidad comercial de transporte de carga fue asumida por otra organización de comerciantes que se formó con las personas excluidas por la CCRN denominada “Asociación de comerciantes, embarcadores y emprendedores de Rapa Nui”, o “Asociación de Comerciantes”, quienes gestionaron vuelos *charter* por intermedio de las agencias de carga, como Tairenga Cargo o Rapanui Cargo. En cuanto a las condiciones de transporte de estos *charter*, las denuncias expresan que esos tuvieron mayores costos que los vuelos gestionados por la CCRN.
13. Asimismo, las denuncias expresan que, en los vuelos coordinados por la Asociación de Comerciantes, LATAM habría tenido un trato poco deferente y distinto al otorgado a la CCRN. En este sentido, LATAM, en sus vuelos regulares, habría otorgado arbitrariamente cantidades desiguales de kilos a ser transportados en favor de distintos comerciantes. De hecho, las denuncias sostienen que se entregó una “concesión” para intermediar el transporte de carga aérea a la empresa Rarama Cargo del Sr. Matías Platovsky, director de la CCRN, quien abrió tal agencia en medio de la pandemia y que no necesitaba contratar un *charter*. Esta tercera etapa persiste

³ Véase: (i) Documento titulado “Anexo 01 parte 1 – Ord. 522”, acompañado por Latam Airlines Group S.A en respuesta a Oficio Ord. N ° 522-21, de fecha 13 de abril de 2021; y, (ii) Documento titulado “9 de abril de 2020, Carta Charter de Carga Latam”, acompañado por la CCRP e respuesta a Oficio Ord. N ° 430-21, de 25 de marzo de 2021.

hasta marzo de 2021, último mes en que la Asociación de Comerciantes contrata vuelos *charter* de LATAM.

14. A continuación, la cuarta etapa se inicia en marzo de 2021, momento en que LATAM comienza a gestionar vuelos regulares con la misma frecuencia que tenía con anterioridad a la suspensión de marzo de 2020. Con todo, en este periodo existen algunos periodos de suspensiones, como aquellas ocurridas entre abril y mayo de 2021⁴, y las paralizaciones de servicios ocasionadas por nuevas olas de Covid-19.
15. Las denuncias finalizan señalando que, en el periodo examinado, se constata un aumento en el precio de los valores asociados a la carga aérea hacia Isla de Pascua. Se indica que, antes de la pandemia, LATAM mantenía un precio entre \$500.- (quinientos pesos) y \$800 (ochocientos pesos) por kilogramo en el transporte de carga aérea, el que variaba dependiendo del tipo de carga, la cual LATAM clasificaba en carga dura (línea blanca, camas, muebles armados, etc.), carga barco (madera, cemento, planchas de zinc, etc.) y carga perecible (alimentos).
16. Sin embargo, agregan que desde marzo de 2020 al año 2021 el precio por todo tipo de carga se alzó por LATAM a valores entre \$3.600 (tres mil seiscientos pesos) más IVA y \$1.800 (mil ochocientos pesos) más IVA, más \$750 (setecientos pesos) por corte de guía, dependiendo de la cantidad de kilogramos. Todo lo anterior independiente de la clasificación de carga dura, barco o perecible.

III. DESCRIPCIÓN DEL MERCADO DE TRANSPORTE DE CARGA A LA ISLA DE PASCUA

17. El transporte de carga hacia y desde la Isla de Pascua se realiza por dos modos, el marítimo y el aéreo. En el primer caso, durante el 2020 este servicio fue prestado por cinco empresas navieras que realizaron 29 servicios⁵ lo que representó una disminución marginal respecto al año 2019, en que se realizaron 31 servicios⁶. En cuanto al tiempo de traslado, el mismo es de al menos siete días⁷. Los productos habitualmente transportados por este modo son hidrocarburos, cilindros de gas licuado de petróleo, vehículos y carga en general.
18. De esta forma, como se explicó *supra*, al menos para un tipo de carga (perecible) este modo de transporte no constituye un sustituto al transporte aéreo y, por tanto, este

⁴ Suspensión provocada por protestas en el Aeropuerto Mataverí, según reportó en su momento la prensa nacional, véase: <https://www.t13.cl/noticia/nacional/latam-retoma-vuelos-isla-pascua-rapa-nui-10-05-21> [última visita: 22 de diciembre de 2023].

⁵ Se incluyen 5 servicios en 2020 de barcos petroleras encargados del abastecimiento de hidrocarburos a la isla.

⁶ Respuesta de la capitania del puerto de Hanga Roa a oficio ORD N° 451-21 de 25 de marzo de 2021 recibido el 9 de abril de 2021.

⁷ Anexo Confidencial [1].

último es la única alternativa para el traslado de este tipo de carga donde LATAM es, a la vez, el único operador en la ruta.

19. En relación con el transporte aéreo de carga a Isla de Pascua, antes de la suspensión de los servicios regulares de transporte aéreo, LATAM mantenía en promedio un vuelo diario mixto, junto con pasajeros. Así, durante el 2018 se realizaron 331 vuelos, el 2019 se efectuaron 325 y hasta febrero de 2020 se habían llevado a cabo 54 vuelos⁸. Con esa frecuencia, a pesar de tratarse de transporte de carácter mixto, no hubo limitaciones a la demanda de transporte de carga a ese destino⁹. Esta situación cambió con la suspensión de vuelos de pasajeros, a causa de las restricciones impuestas por la crisis sanitaria por el Covid-19 que impidieron la llegada de turistas.
20. Así, como se expresó, con la suspensión del servicio de transporte de pasajeros a partir del 17 de marzo de 2020, LATAM realizó dos vuelos de carácter humanitario¹⁰. Sin embargo, la demanda de productos por los habitantes de la isla generó una negociación entre la CCRN y LATAM para la contratación de vuelos *charter* con mayores frecuencias, habiéndose efectuado el primer vuelo el 23 de abril de 2020.
21. En cuanto a las condiciones comerciales, se estableció un precio de \$ 52,7 millones de pesos por vuelo más IVA, con una cuota de transporte de 31 toneladas. Es decir, una tarifa de \$ 1.700 (mil setecientos pesos) por kilo transportado¹¹.
22. Entre el 23 de abril de 2020 y el 17 de septiembre de 2020, la CCRN contrató un total de 27 vuelos, entregándose por LATAM las mismas condiciones comerciales en todos ellos. Del total de kilos reservados por cada vuelo, en promedio el 18% correspondió a kilos reservados por entidades no asociadas a la CCRN, dejando el 82% para sus miembros. Adicionalmente al cobro del transporte, la CCRN exigía a quien embarcaba una cuota de \$ 20.000 (veinte mil pesos) por gastos de administración.
23. Se hace presente que, en la contratación de estos vuelos, se comprometía el transporte de cierta cantidad de kilos. Al respecto, si bien, en la práctica se transportaban más kilos que los comprometidos, se generaba un excedente para la CCRN; en cambio, si se transportaban menos kilos que los comprometidos, se producía un déficit. Originalmente, aquello funcionó como una línea de crédito donde los vuelos con excedentes compensaban los vuelos con déficit, Sin embargo, ello cambió a partir de lo que se señala en los párrafos siguientes.

⁸ En cada vuelo mixto se puede transportar hasta 30 toneladas de carga; sin embargo esta capacidad debe ser compartida con el equipaje de los pasajeros. Ver respuesta a Oficio Ord. N° 1292-18, de 13 de junio de 2018.

⁹ Anexo Confidencial [2].

¹⁰ Estos vuelos se realizaron entre finales de marzo y principios de abril de 2021. Ver respuesta a Oficio Ord. N° 409-21, de 18 de marzo de 2021.

¹¹ Esto significa un incremento respecto a los \$ 970 (novecientos setenta pesos) por kilo transportado promedio que representaba la tarifa efectiva cobrada por LATAM entre 2016 y 2018. Respuesta a Oficio Ord. N° 1294-18, de 13 de junio de 2019 y presentación por parte de LATAM de fecha 09 de marzo de 2020.

24. Del total de vuelos contratados por la CCRN, solo en 8 de ellos el total de kilos transportados fue mayor a la cuota mínima contratada (31 toneladas), generando un excedente a favor de la CCRN. En los 19 vuelos restantes los kilos transportados fueron menores a esta cuota comprometida, produciéndose un déficit para la CCRN a favor de LATAM. Ese déficit no fue compensado por los excedentes. Es así como en agosto de 2020 LATAM informó a la CCRN que la empresa empezaría a cobrar en cada vuelo el monto faltante si no se llegaba a cumplir la cuota mínima de kilos.
25. A partir de esta determinación, la CCRN instó a los socios a cumplir con los kilos comprometidos y, en caso de no hacerlo, debían pagar la diferencia. Esta obligación se hizo efectiva a partir del 20 de agosto de 2020, dando cuenta de que la capacidad de transporte disponible en los vuelos de LATAM era mayor a la demanda gestionada por CCRN.
26. Luego, LATAM anunció que a partir del 24 de septiembre iniciaría el servicio de transporte de carga con una frecuencia semanal, con la posibilidad de incorporar un segundo vuelo.
27. De esta forma, dado el riesgo que suponía para la CCRN los posibles déficits por no cumplir la cuota mínima de kilos transportados y el reinicio de operaciones regulares por LATAM, esa asociación suspendió la contratación de vuelos *charter*. El día 17 de septiembre de 2020 se realizó el último vuelo gestionado por la CCRN.
28. Cabe destacar que, durante este período (abril a septiembre), Rapa Nui Cargo también contrató un total de 4 vuelos *charter*, en condiciones similares a las otorgadas a la CCRN, con un valor fijo de \$ 55 millones por 32 toneladas de carga, lo que equivale a una tarifa de \$ 1.719 (mil setecientos diecinueve pesos) por kilo¹².
29. Adicionalmente, la empresa Tairenga inició la contratación de servicios *charter* con fecha 29 de agosto de 2020. En este caso las condiciones comerciales del primer vuelo fueron pactadas en un valor fijo de \$ 56 millones de pesos por 32 toneladas de carga, lo que equivale a una tarifa de \$ 1.750 (mil setecientos cincuenta pesos) por kilo. Esa empresa solicitó la revisión de tales condiciones por ser menos beneficiosas a las otorgadas a la CCRN, lo que fue acogido por LATAM, de modo que para el segundo vuelo gestionado por Tairenga (el 12 de septiembre de 2020), se estableció un cobro fijo de \$ 58 millones de pesos por 34 toneladas de carga lo que equivale a una tarifa de \$ 1.705 (mil setecientos cinco pesos) por kilo.
30. A partir de octubre de 2020 (durante el tercer periodo) los datos demuestran que únicamente Rapa Nui Cargo y Tairenga contrataron servicios *charter* a la isla. A su vez, Rapa Nui Cargo también solicitó un cambio en las condiciones comerciales, lo

¹² Respuesta a Oficio Ord. N° 522-21, de 13 de abril de 2021.

que fue acogido por LATAM a partir del vuelo de 03 de octubre de 2020, donde se igualaron los términos del contrato a las condiciones otorgadas a Tairenga, es decir un cargo fijo de \$ 58 millones de pesos por 34 toneladas de carga. Luego, entre octubre de 2020 y marzo de 2021, Tairenga contrató 14 vuelos *charter* y Rapa Nui Cargo convino otros 6 vuelos, terminando esa modalidad de transporte después de marzo.

31. Por otro lado, LATAM incrementó la frecuencia de vuelos hacia la isla lo que aumentó la capacidad de transporte. Esto permite visualizar que, sucesivamente, se recuperaron las condiciones de transporte previas a la pandemia.

IV. ANÁLISIS DE LAS CONDUCTAS ANTICOMPETIVIVAS ATRIBUIDAS A LATAM

32. De las diligencias realizadas se pudo constatar que, al menos para el tipo de carga perecible, el transporte de carga aéreo es la única alternativa disponible y en el caso particular de Isla de Pascua, LATAM sería el único operador que realiza ese servicio, otorgándole una posición de dominio en esa ruta.
33. Asimismo, se constató que la compañía estuvo disponible para la contratación de servicios de transporte de carga en la modalidad de vuelos *charter* a distintos clientes concediéndoles condiciones comerciales similares a todos ellos¹³.
34. Respecto a los niveles tarifarios, si bien estos son mayores a los observados en el período prepandemia, el mismo estaría justificado por el incremento de costos de operación relacionados con el cumplimiento de medidas sanitarias y, dado que los vuelos charteados únicamente son de carga y no mixtos¹⁴, esos costos deben ser financiados en su totalidad por las tarifas de carga.
35. De esta manera, de la evidencia analizada no es posible concluir que existieron acciones o conductas por parte de LATAM que tuvieran como objetivo el abuso de su posición de dominio en esta ruta, sea por incremento injustificado de las tarifas de carga o por discriminación entre los operadores de carga.

V. ANÁLISIS DE LAS CONDUCTAS ANTICOMPETIVIVAS ATRIBUIDAS A LA CCRN

¹³ Incluso, la diferencia de valores constatada entre los vuelos contratados por Tairenga y Rapanui Cargo, por una parte, y los vuelos contratados por la CCRN, por otra, se debieron a una mayor cuota de kilos disponibles para el transporte de los vuelos contratados por las primeras agencias. En efecto, a la CCRN se le otorgó una cuota de 31 toneladas mientras que a los otros dos operadores le fue concedida una cuota de hasta 34 toneladas.

¹⁴ Al ser un vuelo de carga no se puede aprovechar el carácter bidireccional que tienen los vuelos de pasajeros, en consecuencia, el costo de combustible para el retorno del avión tiene que ser absorbido en la propia tarifa de carga. Anexo Confidencial [3].

36. A continuación, se tratará el contenido de las denuncias en aquello que involucra el rol que tuvo la CCRN durante lo que se ha denominado “segunda etapa”, esto es, entre marzo y septiembre de 2020.
37. Tal como se señaló, los hechos sobre los cuales versan las denuncias en lo que respecta a la CCRN se refieren a un eventual tratamiento discriminatorio que esa agrupación efectuó respecto de las personas que manifestaron necesidades de transporte de carga en el contexto de las coordinaciones realizadas para chartear vuelos entre marzo a septiembre de 2020. Según se expresó, las denuncias indican que la CCRN habría beneficiado a los miembros de su directorio, en desmedro de otros comerciantes que integraban la CCRN, o bien, que no pertenecían a ella.
38. Lo primero que debemos indicar es que la CCRN corresponde jurídicamente a una Asociación Gremial (en adelante, “AG”) que, de acuerdo con los antecedentes de la investigación, fue constituida el año 2015 y estaba integrada a la fecha de los hechos (junio de 2020), por 35 miembros, siendo su Directorio compuesto por Lorea Laroche, Anysina Lagos, Matías Platovsky, Lía Hernández, Hotuiti Teao, y Sebastián de la Cerda.
39. Desde una perspectiva de libre competencia, el desenvolvimiento de las AG puede originar prácticas contrarias al DL 211, en especial debido a que en su seno acuden competidores, o bien se ejecutan actividades como clientes o proveedores de otros participantes. Además, esta FNE en concordancia con la jurisprudencia nacional¹⁵ y extranjera, ha sostenido que las AG pueden incurrir en prácticas anticompetitivas respecto de terceros ajenos a su organización.
40. Debido a lo anterior y lo descrito en las denuncias, esta FNE indagó el actuar de la CCRN en el segundo periodo (que se extiende desde abril a septiembre de 2020), bajo los parámetros fijados en la Guía de Asociaciones Gremiales y Libre Competencia, de agosto de 2011¹⁶ (en adelante, “Guía de Asociaciones Gremiales”), en lo que resulte pertinente.
41. En el instrumento de promoción indicado, se dispone que las AG si bien pueden tener efectos positivos en el mercado, desde una perspectiva de competencia también pueden disminuir la tensión competitiva entre agentes económicos, en concreto facilitando o dando lugar a comportamientos anticompetitivos¹⁷.
42. Dentro del catálogo de conductas que las AG pudieran ejecutar en contravención al DL 211 se encuentran riesgos de coordinación y una serie de otras prácticas

¹⁵ Por ejemplo: Sentencia 82/2009 TDLC, Sentencia 102/2010 TDLC, y Sentencia de la Excm. Corte Suprema, de fecha 29 de octubre de 2015, Rol 27.181-2014.

¹⁶ Disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/08/guia_-asociaciones_-gremiales.pdf [última visita: 22 de diciembre de 2023].

¹⁷ Guía de Asociaciones Gremiales, pp. 7-8.

potencialmente peligrosas para la competencia, por ejemplo, vinculadas a los criterios y condiciones de afiliación, prestación de servicios, autorregulación, etc.

43. En concreto respecto de la CCRN se aprecia que los hechos materia de la indagación pueden ser encuadrados en potenciales riesgos a la competencia respecto de la manera en que esa AG realizó la prestación de los servicios de coordinación de los vuelos *charter* entre marzo y septiembre de 2020. Es a propósito de esa actividad que surgieron las denuncias de una serie de comerciantes que se sintieron excluidos de la labor desempeñada por la CCRN. Tales reclamos emanaron de miembros de la CCRN como de no asociados a ella.

A. Actuación de la CCRN respecto de eventuales prácticas anticompetitivas ejecutadas respecto de sus integrantes

44. En relación con los miembros de la CCRN, las denuncias mencionan las preferencias y privilegios que recibieron los miembros de la directiva de esa AG para transportar carga. Sobre esta circunstancia, se examinaron los registros enviados por la CCRN a LATAM con el detalle de los comerciantes comprendidos en cada vuelo *charter*¹⁸.
45. De esa revisión se aprecia que algunos miembros de la directiva de la CCRN¹⁹, como Lía Hernández y Matías Platovsky (a través de la agencia de carga Rarama Cargo), fueron clientes habituales de los vuelos *charter* durante todo el segundo periodo.
46. Asimismo, existen otros miembros y personas jurídicas asociadas a los miembros del directorio que también fueron considerados dentro de los vuelos *charter* en el periodo que fue gestionado por la CCRN, según se aprecia en la Tabla N ° 1:

Tabla N ° 1: Nombre de miembros del Directorio de la CCRN y personas relacionadas que fueron considerados en vuelos *charter* en el segundo periodo

Nombre de miembro del Directorio y razones sociales asociadas a ellos	Número de vuelos charter en donde fueron considerados en el segundo periodo
Matías Platovsky – Rarama ²⁰	36
Lía Hernández – Puna Vai	22
Torea Laroche - Henua ²¹ – Kanahau - Hani Hani	1
Anysina Lagos – Manavai	No consta como clientes en vuelos <i>charter</i>
Hotuiti Teao – Hare Nua	

¹⁸ Véase, documento titulado “Anexo 1”, acompañado en respuesta de Latam a Oficio Ord. N ° 243-21, de fecha 22 de febrero de 2021.

¹⁹ Que en el periodo materia de la investigación correspondían a las siguientes personas: Lorea Laroche; Anysina Lagos; Matías Platovsky, Lía Hernández, Hotuiti Teao; y, Sebastián de la Cerda.

²⁰ Rarama es una agencia de carga de modo que su inclusión en todos los vuelos *charter* de la segunda columna de la tabla N ° 8], no necesariamente corresponden a carga propia del directivo Matías Platovsky, sino de otras personas (que se desconocen) que habrían encargado la gestión del transporte de carga a esa agencia.

²¹ Aparece a nombre de “Comunidad Mau Henua”, en Documento titulado “Anexo 1”, acompañado en respuesta de Latam a Oficio Ord. N ° 243-21, de fecha 22 de febrero de 2021.

Sebastián de la Cerda – Te Moai Sunset – Todo Bio

Fuente: Documento titulado "Anexo 1", acompañado en respuesta de Latam a Oficio Ord. N ° 243-21, de fecha 22 de febrero de 2021.

47. También se debe llamar la atención que dentro de los clientes de prácticamente todos los vuelos se encuentra la agencia de carga Tairenga Cargo. Esto es relevante porque algunas de las denuncias señalan que esa agencia de carga habría sido excluida en el segundo periodo, demostrándose con la información examinada que esos asertos no son efectivos. La circunstancia anterior es importante porque esa agencia, al haber sido incluida en los vuelos *charter* referidos, entonces, constituía un potencial intermediario para que personas supuestamente excluidas por la CCRN, contrataran los servicios de transporte de carga que necesitaban.
48. Por otro lado, en las actas de las reuniones de directorio y de asamblea general de asociados de esa AG se constata que hubo diversas manifestaciones de algunos miembros pidiendo rendición de cuentas a la directiva respecto del detalle de los vuelos *charter* y de los comerciantes incluidos en esos transportes²².
49. Frente a esos reclamos, la Directiva señaló que enviaría las correspondientes rendiciones de cuentas. Sin embargo, en respuesta a oficio de esta FNE consultando sobre esas materias, la CCRN no aportó antecedentes que demuestren que se haya remitido esas rendiciones a los socios que las pidieron.
50. Esto último constituye una deficiencia en el actuar de la CCRN, ya que es importante -de acuerdo con la Guía de Asociaciones Gremiales de la FNE- que las AG puedan llevar una política de registro y conservación de los antecedentes asociados a su funcionamiento, más aún si se trata de los medios de verificación de la ejecución de los acuerdos adoptados en las reuniones de socios o de la directiva²³. Sin embargo, esa conducta no reúne la entidad para significar una infracción a la libre competencia, estimándose que los riesgos que ella supone han sido satisfechos por los compromisos adoptados por el Directorio de la CCRN, que se describen más adelante.

B. Actuación de la CCRN respecto de eventuales prácticas anticompetitivas ejecutadas respecto de terceros no asociados

51. Pasando ahora al rol que le correspondió a la CCRN respecto de la prestación de servicios a no asociados, la Guía de Asociaciones Gremiales dispone que, en esos supuestos, existen algunos principios básicos que deben ser seguidos por las AG

²² Acta de asamblea extraordinaria de la CCRN, de fecha 31 de agosto de 2020.

²³ Guía de Asociaciones Gremiales, pp. 34-35.

para cautelar que sus actuaciones no constituyan una infracción a la competencia. En específico, esos principios implican que:

“Cuando los productos o servicios provistos por la AG son esenciales para la competencia en el mercado, éstos deberán ser puestos a disposición de socios y no socios.

Si conforme a la naturaleza del servicio prestado, resulta razonable dar acceso a éste mediante un cobro diferenciado entre socios y no socios de la AG, es recomendable que las tarifas cobradas a los no asociados no sean excesivas”²⁴.

52. De conformidad a lo transcrito, queda claro que las AG tienen ciertos deberes mínimos de conducta respecto de terceros. En primer término, dependiendo de la naturaleza de los productos o servicios provistos por la AG, puede existir la necesidad de que esos servicios sean puestos a disposición de socios y no socios. Además, en segundo lugar, en el evento que corresponda dar acceso a no asociados, las diferencias de tarifas no deben ser excesivas.
53. Pues bien, respecto de la manera en que la CCRN dio cumplimiento al primer principio durante el segundo periodo investigado, es evidente que la gestión efectuada por la AG con los vuelos *charter* en un periodo en donde no existía otra vía de aprovisionamiento adicional y oportuna para cierta clase de productos (fundamentalmente perecibles), es un servicio que debe ser calificado como esencial para la competencia que podía darse en el mercado de los servicios de aprovisionamiento minorista de bienes destinados al abastecimiento periódico del hogar.
54. Respecto de esta materia, los antecedentes sobre comerciantes considerados en las cargas transportadas en los vuelos *charter* en el segundo periodo²⁵ permiten constatar que una serie de personas naturales y personas jurídicas que no son miembros de la CCRN, pudieron transportar carga en tales vuelos²⁶.
55. Con todo, esos antecedentes no permiten descartar que personas distintas a las registradas hayan sido efectivamente excluidas de todo transporte. En esta línea, las denuncias presentadas dan cuenta que diversas personas y comerciantes no fueron considerados, o bien, no tuvieron un trato proporcional ni uniforme en relación con quienes sí fueron comprendidos en los vuelos *charter*.
56. De los antecedentes recabados se puede desprender que la CCRN organizó la determinación de las personas que podían hacer uso de ese servicio sin contemplar

²⁴ Guía de Asociaciones Gremiales, pp. 26-27.

²⁵ Véase, documento titulado “Anexo 1”, acompañado en respuesta de Latam a Oficio Ord. N° 243-21, de fecha 22 de febrero de 2021.

²⁶ Solamente a modo referencial podemos mencionar a Mario Pacheco, Claudio Romero, Carlos Jiménez, Carlos Vásquez, entre otras personas naturales y jurídicas.

un procedimiento formal, sujeto a reglas claras, objetivas y con la debida publicidad tendiente a satisfacer las exigencias mencionadas.

57. De esta forma, la CCRN para ajustar su comportamiento a las pautas de libre competencia, debió poner sus servicios de gestión de vuelos *charter* con LATAM a disposición de todos los comerciantes que hubieran necesitado transporte de carga, bajo algún sistema de asignación de capacidad objetivo, uniforme y no discriminatorio entre quienes requirieran tal servicio, hayan sido o no asociados a la CCRN.
58. En cuanto al segundo principio que debería regir la actuación de la AG respecto de los no asociados a ella, se debe indicar que el valor de reserva de \$ 20.000 (veinte mil pesos) para ser considerado en la carga transportada en los vuelos *charter* fue aplicado de manera indistinta a toda persona, haya sido o no integrante de la CCRN. Asimismo, ese valor rigió sin consideración a la cantidad de kilos a ser transportados.
59. De este modo es posible concluir que la CCRN tuvo un tratamiento acorde con los principios de libre competencia respecto del segundo principio, al no haber gravado de modo excesivo por sus servicios a las personas no asociadas a su AG.

C. Consideraciones finales y compromisos asumidos por la CCRN

60. En suma, emana de la investigación que la CCRN no ajustó plenamente su comportamiento a las exigencias de libre competencia respecto de la gestión de un servicio de transporte que reunía características de esencial, dado el contexto que se estaba viviendo en la Isla de Pascua a causa de la Pandemia por Covid-19.
61. Sin embargo, según se desarrolló, la actuación de la CCRN como encargada de la gestión de los vuelos *charter* sólo comprendió un breve periodo de tiempo, entre marzo y septiembre de 2020.
62. Desde una perspectiva de competencia, lo destacable es que en esos breves meses el mercado pudo reaccionar de manera oportuna, autorregulándose de modo que ha permitido una vuelta paulatina a la normalidad.
63. El primer antecedente en ese sentido corresponde a la circunstancia que, si bien la CCRN tenía un acuerdo con LATAM para realizar vuelos *charter* de carga hacia la Isla de Pascua, ello no impidió que en tales meses se gestionaran vuelos por otras agencias de carga.

64. En efecto, de los antecedentes allegados a la investigación consta que la CCRN no fue la única capaz de realizar vuelos *charter* con LATAM. Así, en el periodo referido existe un registro de 7 vuelos tramitados por entidades distintas a la CCRN²⁷.
65. En segundo término, en esos meses se aprecia que aquellos comerciantes que se sintieron excluidos por el actuar de la CCRN pudieron constituirse a través de una Asociación Gremial que efectuó las labores que hasta la fecha estaba realizando la CCRN. En este sentido, dentro de la misma CCRN se acordó cesar en esos servicios, permitiendo que ellos fueran llevados a cabo por la Asociación de Comerciantes de Rapa Nui²⁸, la que por intermedio de las agencias de carga Tairenga Cargo y Rapanui Cargo se encargó de los vuelos *charter* con LATAM, a partir de septiembre de 2020.
66. De esta forma, la actuación de la CCRN no significó una barrera a la entrada que impidiera que otra entidad gestionara los vuelos *charter* a la Isla de Pascua, estimándose que la forma en cómo se restableció la normalidad resultó oportuna para satisfacer las necesidades de abastecimiento de la Isla.
67. Incluso en el segundo periodo, la agencia de carga Tairenga Cargo pudo ser incluida dentro de los clientes que transportaron carga en vuelos diligenciados por la CCRN.
68. Adicionalmente, a partir de septiembre de 2020, LATAM reanudó vuelos regulares a la Isla de Pascua, los que se mantuvieron como alternativas adicionales de transporte durante el tercer y cuarto periodo investigado. Dada la existencia de una situación excepcional de la pandemia mundial por Covid-19, se estima que la decisión comercial de LATAM resultó apropiada para restablecer las vías de abastecimiento.
69. De hecho, uno de los denunciantes declaró ante esta FNE que la apertura de estos vuelos regulares, sumado a la posibilidad de charter vuelos, incidió en la solución definitiva a las dificultades inicialmente informadas²⁹.
70. Finalmente, en base a las consideraciones expresadas se ha estimado necesario formular ciertas observaciones a la actuación de la CCRN con miras a que, en el futuro, ajuste de mejor manera su comportamiento a las exigencias de libre competencia.
71. Al respecto, la CCRN se ha comprometido a modificar sus estatutos para adecuarlos a los lineamientos que dispone la Guía de Asociaciones Gremiales³⁰. En particular,

²⁷ Esos vuelos fueron realizados los días: (i) 30 de mayo (gestionado por Rapa Nui Cargo – Marcelo Pichuante); (ii) 4 de julio (Rapa Nui Cargo – Marcelo Pichuante); (iii) 29 de agosto (Tairenga Cargo – Luis Pate); (iv) 5 de septiembre (Rapa Nui Cargo – Marcelo Pichuante); (v) 12 de septiembre (Tairenga Cargo – Luis Pate); y, (vi) 16 de septiembre (Tairenga Cargo – Luis Pate).

²⁸ Acta de reunión extraordinaria de directiva de CCRP, de fecha 3 de septiembre de 2020.

²⁹ Anexo Confidencial [4].

³⁰ Carta de compromiso de cambio de conducta, de fecha 20 de octubre de 2023, y suscrita por el Directorio de la A.G. Cámara de Turismo y Comercio de Isla de Pascua, señores Torea Jean-Pierre Georges Laroche

se han comprometido a incluir en los estatutos y adoptar un comportamiento práctico que evite tratos discriminatorios entre sus miembros como eventuales afectaciones a otros agentes económicos en caso de que le corresponda prestar servicios que resulten esenciales para la comunidad de Isla de Pascua. Asimismo, se han comprometido a mantener el registro y conservar toda la documentación necesaria para su funcionamiento y para la ejecución de aquellas tareas que decida asumir en armonía con sus actividades normales.

VI. CONCLUSIONES

72. Respecto de posibles prácticas anticompetitivas ejecutadas en la ruta Santiago-Isla de Pascua a contar de abril de 2020, y en lo que refiere a las conductas atribuidas a LATAM, se ha descartado que haya ejecutado conductas anticompetitivas, toda vez que esa empresa estuvo disponible para la contratación de servicios de transporte de carga bajo la modalidad de vuelos *charter* a distintos clientes incluso en el periodo en que tenía el acuerdo con la CCRN. Asimismo, a pesar de que existió un aumento en los niveles tarifarios en comparación con los observados en el periodo prepandemia, estarían justificados por los costos de operación bajo las exigencias excepcionales generadas por la declaración de emergencia sanitaria, así como por la necesidad de financiar esos costos sólo con los ingresos por transporte de carga, dadas las restricciones al transporte de pasajeros en vuelos mixtos, como operaba anteriormente.
73. En lo referente a las denuncias realizadas respecto de la actuación de la CCRN, se pudo constatar que no hubo un tratamiento manifiestamente discriminatorio respecto de sus asociados, aunque no se adoptaron todas las medidas de rendición de cuentas que hubieran sido deseables, como se detalló en el apartado respectivo. Esas mejoras han sido recogidas por la CCRN, comprometiendo acciones concretas para evitar tales riesgos en el futuro, de modo que se ha configurado un cambio de conducta en el actuar del sujeto denunciado que justifica el cierre de la investigación.
74. Finalmente, en cuanto a las actuaciones de la CCRN respecto de no asociados, la organización de la gestión de los vuelos *charter* fue realizada sin un procedimiento formal, aunque ello no implicó diferencias de cobro entre asociados y no asociados.
75. Conforme lo expuesto, se recomienda al Sr. Fiscal Nacional Económico archivar la investigación en comento, en atención a que la conducta investigada produjo un

(Presidente), Enrique Sebastián de la Cerda Danke (Secretario), Juan Gerónimo Edmuns Paoa (Director), Matías José Platovsky Mingo (Director), y las señoras Anysina Paula Andrea Lagos Hucke (Vicepresidenta), Lia Inés Hernández Bahamondes (Tesorera), y Moana Hetta Teao Lucero (Directora).

efecto anticompetitivo acotado en el tiempo, que fue corregido por el funcionamiento del mercado y de sus agentes. Además, hacia futuro, el cambio de conducta previene riesgos potenciales en el actuar de la CCRN.

76. 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 de los denunciantes de intentar acciones ante el H. Tribunal de la Libre Competencia, o en la sede que estimen pertinente.

Saluda atentamente a usted,

**Gastón
Palmucci**  Firmado digitalmente
por Gastón Palmucci
Fecha: 2023.12.22
10:40:47 -03'00'

GASTÓN PALMUCCI

JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS

ADS/AFT/NCD