

ANT.: Revisión Prioridades de Atención de Naves en Puerto de San Antonio. Rol N° 2282-14 FNE.

MAT.: Informa.

Santiago, **11 SET. 2014**

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DIVISION DE ABUSOS UNILATERALES (S)

Por medio de la presente, esta División informa al Sr. Fiscal Nacional Económico acerca de la investigación del Antecedente, recomendando su archivo, en virtud de los fundamentos que se exponen:

I. ANTECEDENTES

1. El Informe N°6 del TDLC, de fecha 15 de octubre de 2009 y evacuado respecto de la solicitud de informe de EPSA sobre Licitación del Frente Costanera-Espigón del Puerto de San Antonio en su Título III) Punto II) párrafo 17) señala:

17) El concesionario deberá establecer en el Manual de los Servicios normas de asignación y reserva de capacidad o normas de prioridad en la atención de naves que formarán parte de las condiciones generales de prestación de los servicios portuarios, en conformidad a los criterios generales y requisitos mínimos que EPSA fije en su Reglamento de Uso de Frentes de Atraque. Tratándose de reservas, se deberán contemplar, además de requisitos de general aplicación para acceder a las mismas, los plazos máximos de su duración y las multas que deberán aplicarse a los usuarios que, por causa que les fuere imputable, incumplan con la fecha y hora de atraque comprometida. EPSA deberá informar a la Fiscalía Nacional Económica respecto de cualquier modificación que pretenda introducir a las normas de asignación de capacidad o prioridad en la atención de naves, a fin de que esta última pueda velar por su

conformidad con las normas de defensa de la libre competencia en el ámbito de sus atribuciones¹.

2. Así, de acuerdo a lo señalado por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (“TDLC”) en su Informe N° 6, corresponde a esta Fiscalía Nacional Económica velar por la conformidad con la libre competencia de toda modificación que se pretenda respecto de las normas de asignación de capacidad o prioridad en la atención de naves en Empresa Portuaria de San Antonio (“EPSA”).
3. A dicho respecto, con fecha 8 de abril del presente año, EPSA puso en conocimiento de este Servicio la solicitud del concesionario Puerto Central S.A. (“PCE”) relativa a la modificación del Artículo 33 del Manual de los Servicios de Puerto Central S.A., dando así cumplimiento a lo dispuesto por el TDLC en el Título III) Punto II) párrafo 17) de su Informe N° 6, ya citado.
4. Dicha solicitud fue realizada a EPSA por el Gerente General de PCE, con fecha 18 de febrero de 2014, y consiste en la modificación de las prioridades de atención de naves del Terminal Costanera Espigón en virtud que el nuevo proyecto desarrollado por PCE “(...) *nace como necesidad de transportar contenedores, estando en línea con el crecimiento mundial en transporte marítimo respecto a este tipo de carga, siendo esta la principal razón por la cual se priorizan las naves portacontenedores en esta solicitud*”².
5. Agrega PCE en dicha presentación que este nuevo orden en la priorización de atención de naves permitirá obtener mayor eficiencia en el uso del frente de atraque y que la modificación solicitada no genera un trato discriminatorio, ya que las tarifas básicas son públicas para todos los clientes atendidos por la concesionaria, sin denegar con ello la opción de atracar en el espacio físico administrado por Puerto Central S.A. a ningún tipo de nave.

¹ Informe N° 6 del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de fecha 15 de octubre de 2009. Expediente NC 317-08 caratulado “Solicitud de Informe de EPSA sobre Licitación del Frente Costanera-Espigón del Puerto de San Antonio”.

² Anexo 1 de la Carta de Puerto Central a EPSA, de fecha 18 de febrero de 2014. Antecedentes aportados por EPSA al expediente Rol 2282-14 FNE.

6. La referida modificación se resume en la siguiente Tabla:

Tabla 1: Modificaciones planteadas por PCE al Manual de los Servicios

SITIOS	PRIORIDAD	MANUAL VIGENTE	PROPUESTA
4 Y 5	1°	Pure Car Carrier ("PCC") y Pure Car Truck Carrier ("PCTC") (2)	PORTA CONTENEDORES (1)
	2°	CARGA FRACCIONADA(2)	PCC PCTC (2)
	3°	OTRAS NAVES (3)	CARGA FRACCIONADA (excluye naves de carga fraccionada hortofrutícola) (2)
	4°	GRANELES(3)	GRANELES(3)
	5°	-	OTRAS NAVES(3)
6 Y 7	1°	PCC y PCTC(2)	PORTA CONTENEDORES(1)
	2°	CARGA FRACCIONADA (2)	PCC PCTC(2)
	3°	OTRAS NAVES(3)	CARGA FRACCIONADA (excluye naves de carga fraccionada hortofrutícola)(2)
	4°	GRANELES(3)	GRANELES(3)
	5°	-	OTRAS NAVES(3)
MUELLE MOLITO	-	ESPECIALES/MENORES (pasajeros, etc.)	ESPECIALES/MENORES (pasajeros, etc.)

(1) Se incorpora las naves porta contenedores como primera prioridad en sitios 4, 5, 6 y 7.
(2) Los demás tipos de naves se mantienen en el mismo tipo de prelación a contar de la segunda prioridad en adelante.
(3) La excepción a lo anterior son las naves graneleras, que ganarían un nivel de prioridad por sobre otras naves.

Fuente: Elaboración propia FNE con antecedentes aportados por EPSA y PCE al expediente Rol 2282-14 FNE.

7. Cabe hacer presente que el transporte marítimo de carga general fraccionada responde a la modalidad de transferencia de cargas tales como productos minerales no metálicos, de la industria siderúrgica, cátodos de cobre, madera, entre otros. Por su parte, la carga contenedorizada corresponde a carga que, por sus características, su modalidad de transferencia más idónea es el contenedor, como por ejemplo los productos hortofrutícolas, los alimentos envasados, los productos líquidos contenedorizados, productos de papel y celulosa, entre otros.

II. ANÁLISIS

8. Como se observa en la Tabla N°1, los principales beneficiarios de este nuevo orden de prioridades serían las naves portacontenedores, los que pasarían a tener la primera preferencia, en segundo lugar las naves que portan

cargamento rodado (también denominadas como "RO-RO", "PCTC" o "PCC") y carga fraccionada en general, excluida aquella carga hortofrutícola transportada por medios distintos de contenedores, cuya prioridad estaría relegada a un quinto lugar.

9. Si bien este nuevo orden de prioridades dejaría en una situación desmejorada a la carga hortofrutícola transportada en forma fraccionada, lo cierto es que esto no sería contrario con las normas de competencia, por cuanto ya en el año 2008, el Informe del Panel de Expertos del Sistema de Empresas SEP señalaba que: *"es una realidad que más del 88,6% del comercio internacional se transfiere vía marítima y una serie de productos emblemáticos para nuestro país, como los cátodos de cobre, celulosa y toda la producción hortofrutícola, están en un franco e irreversible proceso de contenedorización, lo que aumentará la necesidad de mejorar e incrementar nuestros terminales portuarios especializados en este tipo de carga"*³.
10. Lo anterior también ha sido señalado por la FNE, en particular con ocasión del Informe N° 6 en orden a que ya que se ha observado una tendencia, entre los años 2000 y 2005, a sustituir el transporte de frutas frescas desde carga fraccionada a contenedores. A mayor abundamiento, se observa a nivel nacional un aumento del uso del contenedor para el transporte marítimo de la carga hortofrutícola en los últimos años, así como también de otras cargas que fueron comúnmente transportadas en forma fraccionada, como la madera.
11. Adicionalmente, y para el caso particular de San Antonio, más del 70% de la producción hortofrutícola, medida en toneladas métricas, que es despachada por dicho puerto se realiza a través de contenedores, debido principalmente a la optimización del dicho puerto al manejar este tipo de carga y también a mejoras en la cadena de frío en el traslado de productos orgánicos⁴. De este modo, la mayoría de la carga hortofrutícola actualmente transportada por EPSA, se hace mediante naves que gozarían, de acuerdo a la modificación propuesta, de la primera prioridad en el Terminal Costanera Espigón de PCE.

³ Información disponible en: www.sepchile.cl [última visita: 29 de julio de 2014].

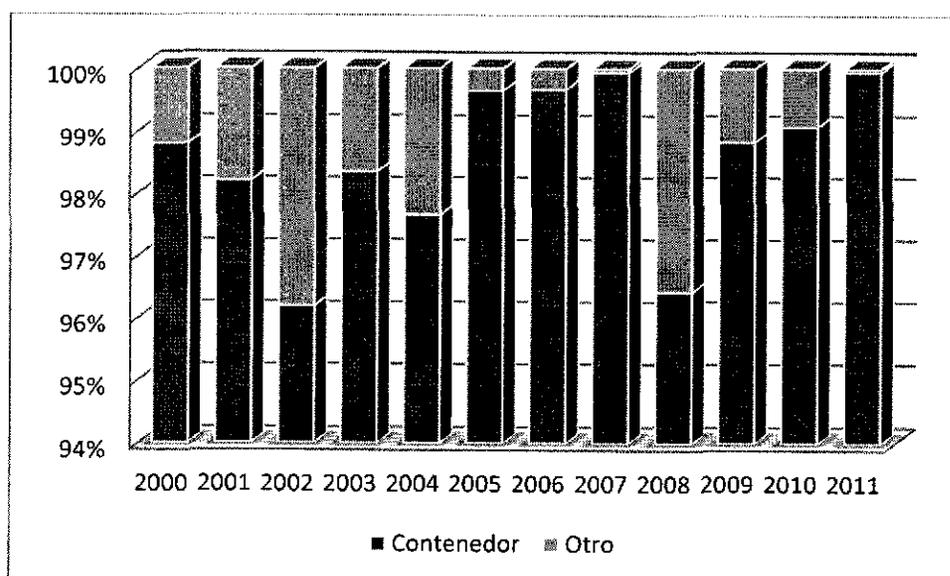
⁴ Información de acuerdo a antecedentes aportados por EPSA al expediente Rol 2282-14 FNE con fecha 20 de junio de 2014, en documento titulado "Contenedorización de la Carga", 2012.

12. En cuanto al mercado geográfico, el artículo 14 de la Ley N° 19542 sobre Modernización de Sector Portuario Estatal presume que éste está delimitado a la V Región de Valparaíso, es decir, considera que no existe sustituibilidad entre los servicios prestados por los frentes de atraque de puertos de uso público ubicados en otras regiones del país. En el mismo sentido se ha argumentado, con ocasión del Informe N°6, tanto por EPSA como por la FNE, que el mercado geográfico corresponde precisamente a la V Región de Valparaíso.
13. Atendido lo anterior, desde el punto de vista de la oferta existen en el mercado relevante objeto de análisis al menos dos puertos: San Antonio y Valparaíso; y cada uno de ellos con distintas empresas concesionarias: Terminal Pacífico Sur S.A. ("TPS") y Terminal Cerros de Valparaíso S.A. de OHL Concesiones Chile S.A. ("TCVAL") en el caso de Valparaíso, y San Antonio Terminal Internacional S.A. ("STI"), Puerto Panul S.A. con especialización en graneles sólidos ("PP") y PCE en San Antonio.
14. En particular, el puerto de San Antonio cuenta con concesionarios especializados, como PP en graneles sólidos, y STI, que se dedica principalmente a la transferencia de contenedores. Al respecto, EPSA indicó a la FNE que, si bien actualmente existirían condiciones de competencia entre los concesionarios STI y PCE respecto de la carga contenedorizada, ésta aumentaría a futuro, al menos respecto de ciertas naves portacontenedores, producto de las obras en desarrollo en PCE según el calado que permite su frente, y la eventual modificación en el manual en las prioridades de atención de naves⁵.
15. Al respecto, de acuerdo a información proporcionada por EPSA en el contexto de la presente investigación, se ha podido constatar que al menos el 25% de la carga transferida por dicho puerto durante el año 2011, medida en toneladas, correspondería a productos considerados propios de las actividades de

⁵ Declaración confidencial de ejecutivos de EPSA ante la FNE de fecha 19 de mayo de 2014.

agricultura o fruticultura⁶. Asimismo, durante ese mismo año se registraron transferencias de productos que pertenecen a los códigos arancelarios correspondientes al reino vegetal, destacándose aquellos referidos a frutas y frutos comestibles⁷, siendo su transporte por el Puerto de San Antonio en su gran mayoría mediante envases contenedorizados, en el caso de la carga de exportación, tal como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico: Carga de actividades de Agricultura y Fruticultura exportada mediante EPSA según tipo de envase (2000-2011).



Fuente: Elaboración propia en base a información acompañada por EPSA al Rol 2282-14 FNE.

16. Por su parte, para el año 2013, Empresa Portuaria de Valparaíso (“EPV”) principal competidor de EPSA, informó a esta Fiscalía que cerca del 82% de la carga transportada el año 2013 correspondió al tipo de carga contenedorizada y de ésta, más del 93% al tipo “Full Container”, con presencia también de carga en contenedores “Reefer”⁸ como se muestra en las siguientes tablas:

⁶ Estimaciones propias en base a información proporcionada por EPSA al expediente rol 2282-14 FNE en junio de 2014.

⁷ Por ejemplo, destaca dentro de los productos de fruticultura los códigos arancelarios 8030000 correspondientes a bananas, incluidos los plátanos “plantains” frescos o secos, 8043000 correspondientes a piñas frescas o secas, 8093010 correspondientes a nectarines frescos, y 8081000 correspondientes a manzanas frescas. Por su parte, dentro de los productos de agricultura destacan los códigos 1005000, 1007000 y 1001000 correspondientes a cereales como el maíz, sorgo de grano y trigo.

⁸ El contenedor “reefer” es utilizado para transportar productos perecederos tales como frutas, verduras, carnes, entre otros.

**Tabla N° 2A: Transferencia de Carga (en toneladas)
por tipo de nave y sitio en TPS**

TIPO NAVE / SITIOS	CARGA CONTENEDORIZADA	CARGA FRACCIONADA
FULL CONTAINER	7.993.741	429
CARGA GENERAL	277.998	546.901
REEFER	106.299	167.496
FACTORÍA	0	52
OTROS	0	9.952
TOTAL	8.378.038	724.831

Fuente: Elaboración propia de acuerdo antecedentes aportados por EPV al expediente Rol 2282-14 FNE.

**Tabla N° 2B: Transferencia de Carga (en toneladas)
por tipo de nave y sitio en TCVAL**

TIPO NAVE / SITIOS	CARGA CONTENEDORIZADA	CARGA FRACCIONADA
ARMADA	0	2
C.GENERAL	1.432	776.521
CABOTAJE	456	25.895
CIENTIFICA	22	10
REEFER	44.322	128.449
RO-RO	0	177.647
TOTAL	46.232	1.108.524

Fuente: Elaboración propia de acuerdo antecedentes aportados por EPV al expediente Rol 2282-14 FNE.

17. Asimismo, cabe hacer presente que EPV, principal competidor de EPSA, cuenta con concesionarios que otorgan prioridad a las naves que transportan carga hortofrutícola por temporada, de acuerdo a sus respectivos manuales de servicios.
18. En concreto, TPS establece en el manual de servicios prioridad de atención de naves en su Frente de Atraque N° 2, un período de alta demanda, que va desde el 15 de diciembre y hasta el 31 de mayo de cada año, en que las naves que transfieren productos hortofrutícolas tienen la prioridad frente a cargas en contenedores y carga en general, siguiendo sólo a aquellas naves que cuenten con contratos de reserva de sitio. Por otra parte, establece un período de baja demanda, que va desde el 1 de junio y hasta el 14 de diciembre de cada año, en donde la prioridad de atención en dicho sitio se invierte, es decir, se priorizan las naves con reserva de sitio, seguidas de las naves multipropósito

que transporten contenedores y carga general, y por último aquellas naves que transfieren productos hortofrutícolas.

19. Por su parte, TCVAL cuenta con prioridad de atención de naves en el sitio N° 8 del puerto de Valparaíso, también distinguiendo entre temporadas de alta demanda -a partir del 1 de enero al 31 de abril de cada año- y temporada de baja demanda -desde el 1 de mayo al 31 de diciembre de cada año- dando prioridad en temporada de alta demanda a las naves de pasajeros con reserva de sitio, a las naves reefer que embarquen productos hortofrutícolas, seguidas de las PCC o PCTC, y otras naves. Por su parte en temporada de baja demanda, la prioridad la tendrían las naves PCC o PCTC y luego las otras naves de acuerdo a la recalada y/o solicitud de sitio.
20. Ello generaría la existencia en EPV de infraestructura y mano de obra especializada en el tratamiento de carga hortofrutícola, en razón de contar con temporadas de alta demanda y en donde la mayoría de la carga transportada responde a este tipo de productos. Así, por ejemplo, existiría conocimiento respecto de la forma en que debe realizarse la carga de estos productos, como por ejemplo, el hecho de ser los pallets estibados con grúas horquilla y la forma adecuada de ubicar los pallets en el interior del contenedor⁹.
21. Por otra parte, el fenómeno de la contenerización es consistente con la estimación que ha hecho EPSA, conforme a la cual considera que los principales aumentos de demanda de servicios portuarios sean en carga contenedorizada y en una menor medida en la demanda por carga fraccionada y graneles¹⁰⁻¹¹. Ello además, vendría aparejado del aumento de capacidad y

⁹ Al respecto, ver documento titulado "Aspectos técnicos para un adecuado transporte de uva de mesa en contenedores" del Centro de Estudios Postcosecha de la Universidad de Chile. Información disponible en: <http://www.asoex.cl/seminario-uva-de-mesa-octubre-2011/finish/34-seminario-uva-de-mesa-octubre/243-logistica-y-transporte-en-contenedores.html> [última visita: 30 de julio de 2014].

¹⁰ Declaración confidencial de ejecutivos de EPSA ante la FNE de fecha 19 de mayo de 2014.

¹¹ Información de acuerdo a antecedentes aportados por EPSA al expediente rol 2282-14 FNE en junio de 2014, en documento titulado "ANEXO E Análisis de Demanda, del Plan Maestro de Empresa Portuaria de San Antonio".

mejoras tecnológicas para la transferencia de contenedores en los puertos de la V Región¹².

22. En dicho sentido, la transferencia de productos mediante contenedor ha sido un fenómeno constantemente en aumento, ya que permite transporte sin rotura de la carga, y un aumento en las operaciones portuarias, con significativos ahorros en costos de transporte y tiempo de tránsito.

23. En ese contexto, en el caso concreto de la carga hortofrutícola exportada, el fenómeno de la contenedorización cobra mayor relevancia, teniendo en cuenta que en el caso de nuestro país es liderada por el subsector agrícola de la fruta -la que se concentra principalmente en productos como las uvas y las manzanas¹³⁻¹⁴⁻¹⁵. Asimismo, Chile destaca a nivel mundial, ocupando actualmente la tercera posición en el ranking mundial de exportadores de frutas; siendo uno de los países con una mayor especialización¹⁶.

24. Atendidas las consideraciones anteriormente expuestas, esta División es del parecer que la modificación solicitada por PCE tendría aparejadas razones de eficiencia en el manejo del frente de atraque, desde un punto de vista

¹² Al respecto, por ejemplo TPS anunció en diciembre de 2013 un proyecto de Recrecido de dos grúas RTG con las que opera, lo que aumenta la capacidad de apilar de 5 a 6 contenedores, optimizándose el uso del espacio y la eficiencia operativa del terminal. Información disponible en: <http://portal.tps.cl/recrecido-de-gruas-rtg-aumenta-capacidad-y-eficiencia-de-tps/tps/2013-12-23/120842.html> [última visita: 30 de julio de 2014].

¹³ Al respecto, ver estadísticas de comercio exterior del Banco Central de Chile para el año 2012. Información disponible en <http://www.bcentral.cl/publicaciones/estadisticas/sector-externo/pdf/ice042012.pdf> [última visita: 30 de julio de 2014].

¹⁴ Al respecto ver <http://www.emol.com/noticias/economia/2013/04/12/593177/conzoca-las-10-frutas-chilenas-favoritas-en-el-extranjero-y-sus-mercados.html> [última visita: 30 de julio de 2014].

¹⁵ La exportación de estos productos deben cumplir con diversos estándares fitosanitarios de acuerdo al país de destino, requiriendo en varios casos, como por ejemplo la uva con destino México y China, ser transferidas en contenedores ya sea en pallets inspeccionados o en contenedores autorefrigerados o "reefer" especializados, respectivamente. Información disponible en

http://www.sag.gob.cl/sites/default/files/protocolo_para_la_exportacion_de_uvas_de_mesa.pdf y <http://www.sag.cl/sites/default/files/procedimiento-complementario-plan-uva--2013-2014-.pdf> [última visita: 30 de julio de 2014].

¹⁶ Datos obtenidos del Expediente Exportador N° 11 titulado "El modelo exportador frutícola, una gestión competitiva" encargado por la Asociación de Exportadores de Frutas de Chile A.G., diciembre 2013. Información disponible en <http://www.asoex.cl/publicaciones/expediente-exportador/finish/9-expediente-exportador/114-expediente-exportador-n-11-20-12-2013.html> [última visita: 30 de julio de 2014].

económico y técnico, al responder más que nada a la continuación de un proceso de especialización en transferencia de carga contenedorizada ya existente. En este sentido, de los antecedentes observados no es posible establecer la existencia de alguna discriminación arbitraria en la atención de los clientes por parte de la empresa, en particular la carga hortofrutícola, o bien alguna negativa de uso del frente de atraque Costanera Espigón del Puerto de San Antonio que se derive de la modificación solicitada por dicha concesionaria a EPSA.

III. CONCLUSIÓN

25. La consulta realizada por EPSA a la FNE, referida a la solicitud de modificación del Artículo 33 del Manual de los Servicios de Puerto Central S.A., concesionario del Puerto de San Antonio, en los términos planteados, no alteraría las condiciones de competencia existentes en el mercado relevante.
26. En atención a los antecedentes expuestos, propongo al señor Fiscal, salvo su mejor parecer, archivar los Antecedentes.

Saluda atentamente a usted,


GASTÓN PALMUCCI
JEFE DIVISION DE ABUSOS UNILATERALES (S)

AVC
AVC