

C.P.C.N° 1032

ANT: Denuncia de EMPORCHI en contra de Agentes Privados que prestan servicios en los puertos.

MAT: Dictamen de la Comisión.

SANTIAGO, 03 ABR 1998

1.- Con anterioridad a la publicación de la ley que Moderniza el Sector Portuario Estatal (Ley N° 19.542 publicada en el Diario Oficial de 19 de Diciembre de 1997), y mientras ésta se encontraba en trámite en el Congreso Nacional, el Director de la Empresa Portuaria de Chile- en adelante EMPORCHI-, formuló denuncia ante esta Comisión en contra de los Agentes Privados que prestan servicios en los recintos de los puertos por ella administrados.

Funda su denuncia en los siguientes antecedentes:

1.1. El entonces proyecto de ley, se inspira, entre otros fundamentos, en incentivar la competencia entre puertos, sean nacionales o de países limítrofes.

En este escenario es muy importante, para los importadores y exportadores, conocer los costos de los medios de transporte, dentro de los cuales deben considerarse necesariamente las tarifas de los servicios prestados en los puertos. Paradojalmente, son conocidos los costos que dichos servicios representan; en puertos como los del Perú y de Argentina; y sin embargo, no se tiene claridad por los servicios que se prestan en Chile, a lo menos, en los puertos administrados por EMPORCHI.

1.2. En dichos puertos actúan dos tipos de agentes: PUBLICOS: Dirección del Territorio Marítimo y Marina Mercante Nacional, Dirección Nacional de Aduanas, Servicio Agrícola y Ganadero, Servicio de Salud y Emporchi, y PRIVADOS: Agentes de Naves, Agentes de Estiba y Desestiba, Agentes de Aduanas y Transportistas en general.

1.3. En ejercicio de las facultades que le son propias, EMPORCHI solicitó a los Agentes antes mencionados, a través de los Administradores de Puerto de la empresa, el envío de las tarifas que cobran por la prestación de sus servicios.

Los Agentes Públicos dieron a conocer sus respectivas tarifas o derechos, que son públicos, ya que son fijados por Decreto Supremo y se publican en cada oportunidad.

Los Agentes Privados, por su parte, no dieron cumplimiento al requerimiento. Hubo puertos en que dichos agentes ni siquiera contestaron y en otros se excusaron de hacerlo, arguyendo fundamentos tales como que las tarifas son parte de acuerdos privados y confidenciales entre ellos y sus clientes; que son fijadas de conformidad con los servicios que el cliente solicite y con datos de los servicios que incluye y excluye; que son materias estratégicas, reservadas, propias del negocio; etc.

Dicha conducta, a su juicio, transgrede los principios que deben regir la libre competencia y, más aún, significa una conculcación de lo que debe entenderse por "transparencia" en la contienda propia del sistema económico en que estamos insertos.

Si las empresas de un sector se niegan en forma sistemática a que se conozca el precio de un servicio (o los criterios para determinarlo), como ocurre en la especie, significa que dicho mercado no tiene ningún grado de transparencia y que, en consecuencia, no conforma un mercado de libre competencia, como lo consagran y exigen los arts. 1 y 2 del DL 211, de 1973.

La reiterada jurisprudencia de los organismos antimonopólicos sobre la materia, ha consagrado que corresponde a la oferta y la demanda regular los mercados, sin interferencia de la autoridad, como no sea para alcanzar la debida transparencia con que deben actuar los diferentes agentes económicos que confluyen en el respectivo mercado, de modo tal que, en beneficio de los usuarios y/o consumidores, prevalezcan solamente las firmas más eficientes.

De acuerdo a dicha jurisprudencia se podría llegar-entre otras-, a las siguientes prevenciones, a que han arribado los referidos organismos:

I.- Los agentes económicos deben determinar claramente el precio o tarifa de cada uno de sus productos y servicios que comercialicen, precio que debe ser público para todos los interesados, y establecer condiciones de venta precisas, generales, razonables, no discriminatorias y públicas.

II.- La falta de transparencia de la variable precio en un mercado esencialmente competitivo, CONSTITUYE PER SE, un atentado a la libre competencia.

Es posible concluir que la ocultación de precios puede conducir a impedir toda política de optimización de la

transparencia de mercado y puede ser la condición para establecer prácticas más lesivas, como el acuerdo de precios, la discriminación de ellos o el reparto de cuotas del mercado.

Los órganos creados por el DL 211, de 1973, tienen la facultad, lo cual conlleva el deber, de velar por una competencia irrestricta, en los sectores de la actividad económica señalados en sus artículos 1º y 2º, no escapando a estas reglas las actividades económicas ligadas al transporte marítimo y que son consecuencia de éste.

Estima que corresponde a estos Organos y, en cumplimiento de las facultades que les son propias, entre otras, adoptar las siguientes medidas:

A.- Obligar a las empresas que prestan servicios en los recintos de los Puertos de Emporchi, a comunicar las tarifas por los servicios que prestan.

B.- Iniciar desde ya una investigación por presuntas maniobras monopólicas de todas las empresas del área.

2.- A solicitud de la Fiscalía Nacional Económica, EMPORCHI envió un listado de los Agentes de Naves, Agentes de Estiba y Desestiba y Agentes de Aduana que actúan en los diez puertos que ella administra, antecedentes que rolan en cuaderno separado.

3.- El señor Fiscal Nacional Económico informó sobre la materia mediante Oficio ORD. N° 057, de 19 de Marzo de 1998, que rola a fs. 43 de estos autos.

4.- Esta Comisión, luego de analizar todos los antecedentes que conforman esta causa, viene en formular las siguientes consideraciones:

4.1. Los agentes privados que operan en los puertos administrados por Emporchi, se rigen por las siguientes normas:

4.1.1. Agentes de Estiba y Desestiba: D.S. N° 48, de 27 de Febrero de 1986, del Ministerio del Trabajo Y Previsión Social, que aprueba el Reglamento sobre Trabajo Portuario.

Para los efectos de este reglamento, se entiende por agente de estiba o empresario de muellaje : "aquel que cumpliendo las condiciones establecidas en el artículo 3º de este reglamento, contrate a uno o más trabajadores portuarios eventuales, con el objeto de efectuar la movilización de la carga entre la nave y los recintos portuarios a los medios de transporte terrestre y viceversa"(letra e) art. 1º D.S. N° 48/86).

4.1.2. Agentes de Naves: D.S. N° 374, de 2 de Mayo de 1983, del Ministerio de Defensa (Subsecretaría de Marina), que aprueba el Reglamento de Agentes de Naves.

"Agente de Naves o Consignatario de Naves es la persona natural o jurídica que actúa a nombre del dueño, armador o Capitán de una nave, ante las autoridades en representación de ellos".(art. 4° inciso 1° D.S. 374/83).

4.1.3. Agentes de Aduana: Libro IV del D.F.L. N° 30, de 1982, que fijó el texto refundido del D.F.L. N° 213, sobre Ordenanza de Aduana.

El Agente de Aduanas es un profesional auxiliar de la función pública aduanera, cuya licencia lo habilita ante la Aduana para prestar servicios a terceros como gestor en el despacho de mercancías.(art. 227 inciso 1° DFL 30/82).

Se entiende por despacho de mercancías las gestiones, trámites y demás operaciones que se efectúan ante la Aduana en relación con las destinaciones aduaneras.(art. 223 DFL 30).

4.2. Tanto los Agentes de Estiba y Desestiba, como los Agentes de Naves, requieren, para poder actuar, estar inscritos como tales en los Registros correspondientes, que llevan las Gobernaciones Marítimas y las Capitanías de Puerto. (Arts. 5° del D 374/83 y 2° del D. 48/86).

Para inscribirse en dichos Registros, los interesados deben cumplir ciertos requisitos, señalados en sus respectivos Reglamentos. Con tal objeto, deben presentar una solicitud ante la autoridad marítima correspondiente, quien eleva los antecedentes a la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, la cual, - si se cumplen los requisitos exigidos- dicta una resolución admitiendo la inscripción. Esta es practicada por la correspondiente Autoridad Marítima. (arts. 8 y 11 D. 374/83 y 3 y 5 D. 48/86).

Para ser designado como Agente de Aduana, es necesario cumplir con los requisitos que establece el artículo 228 del DFL N° 30/82 y el nombramiento se efectúa mediante resolución del Director Nacional de Aduana.

Los agentes de aduana podrán prestar sus servicios ante cualquier Aduana del país. (inciso final art. 227 del DFL n° 30).

4.3. Según el listado enviado por EMPORCHI, mencionado en el punto 2 del presente dictamen, en los puertos que ella administra operan como Agentes de Naves y Agentes de Estiba y Desestiba un gran número de personas naturales y/o jurídicas y que en muchos casos poseen ambas calidades y actúan en varios puertos

simultáneamente. Los Agentes de Aduana son también bastante numerosos y, como ya se ha señalado, están facultados para prestar sus servicios ante cualquier Aduana del país.

4.4. La información sobre los precios o tarifas de los productos o servicios es lo que da transparencia al mercado y ayuda a la competencia.

4.5. La gran mayoría de los servicios que prestan los agentes mencionados son homogéneos o estandarizados.

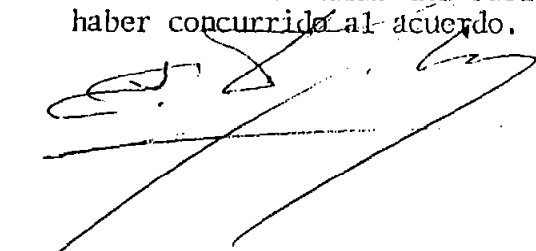
5.-. En virtud de todo lo antes expuesto, esta Comisión acuerda declarar que los Agentes de Naves, los Agentes de Estiba y Desestiba y los Agentes de Aduana deberán tener a disposición del público las tarifas que cobran por los servicios que prestan, de modo que todos los interesados en contratar sus servicios puedan tener acceso a ellas.

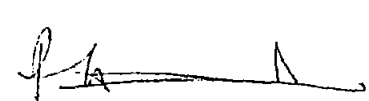
En atención a que no se ha acreditado en estos autos que los agentes mencionados hayan incurrido en conductas atentatorias de la libre competencia, no ha lugar, por ahora, a la petición de investigación solicitada por EMPORCHI.

Notifíquese al señor Fiscal Nacional Económico y a la Empresa Portuaria de Chile. Transcribese al señor Director Nacional de Aduanas, al señor Director General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, a la Cámara Marítima y Portuaria de Chile A.G., a la Cámara Aduanera de Chile y a la Asociación Nacional de Agentes de Aduana (ANAGENA).

El presente dictamen fue acordado en sesión de 27 de Marzo de 1998, de esta Comisión Preventiva Central, por la unanimidad de sus miembros presentes señores, Eugenio Rivera Urrutia, Presidente; Pablo Serra Banfi; Lucía Pardo Vásquez y Carlos Castro Zuloaga.

No firma don Pablo Serra B. por encontrarse ausente, no obstante, haber concurrido al acuerdo.


Lucía Pardo V.


PAOLA HERRERA FUENZALIDA
Secretaría - Abogado
Comisión Preventiva Central