

**C.P.C. N° 1154**

**ANT. :** Denuncia del H. diputado don Julio Dittborn C. y otros en contra de la empresa METRO S.A. Rol N° 350- 01 FNE.

**MAT.:** Dictamen de la Comisión.

**SANTIAGO, 20 ABR 2001**

I. Con fecha 6 de febrero de 2001, los H. Diputados señores Julio Dittborn e Iván Moreira y don Mario Varela interpusieron, ante la Fiscalía Nacional Económica, una denuncia en contra de la Empresa de Transportes de Pasajeros "METRO S.A.", en adelante "METRO S.A.", por abuso de posición dominante, conducta en que habría incurrido al aplicar un alza de las tarifas de ese medio de transporte público, a partir del día 1° de febrero de 2001.

Fundan su denuncia en las siguientes consideraciones:

1. La posición dominante de "METRO S.A." en el transporte de pasajeros de la ciudad de Santiago está determinada, al menos, por dos factores: el alto porcentaje de pasajeros que transporta y la circunstancia de que su única competencia relevante son los microbuses de superficie, los cuales, en la actualidad, están regulados por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones a través de licitaciones que limitan tanto la cantidad de microbuses que pueden transitar como sus frecuencias de tránsito y sus tarifas. Estas regulaciones han robustecido la posición dominante de "METRO S.A.", por cuanto los usuarios, en la práctica, a nivel masivo, no tienen la posibilidad de dejar de usar un metro más caro y sustituirlo por el uso de microbuses.
2. La reciente alza de tarifas, que no dice relación con los aumentos de las remuneraciones y la energía eléctrica, que son dos de los principales costos de la empresa, constituye un abuso de posición dominante, conducta sancionada por el Decreto Ley N° 211, de 1973, por lo cual la H. Comisión Resolutiva, en uso de sus facultades legales, debiera dejar sin efecto aquella alza de tarifas mientras la Fiscalía Nacional Económica no haya concluido el estudio de costos de la empresa, el que, a su vez, debiera establecer cuál es la magnitud del reajuste necesario para que "METRO S.A." se desenvuelva normalmente.
3. Si los estudios de costos no justificaren un alza como la observada recientemente, se confirmaría que "METRO S.A." decretó dicha alza aprovechándose del aumento de los precios internacionales de los combustibles y, por ende, de los microbuses, que son su única competencia, medida que no habría adoptado, en tan abultados montos, si los microbuses no hubiesen reajustado sus tarifas, como consecuencia del aumento de precio del petróleo.

4. El señor Presidente de "METRO S.A." ha argumentado, públicamente, que las alzas de las tarifas se deben a la necesidad de que los usuarios del metro –y no todos los chilenos a través de impuestos- financien la expansión de la empresa. Se comparte, por los denunciantes, el objetivo de que las expansiones de la empresa sean financiadas por los usuarios, pero se difiere en que sean los usuarios del presente –y no los del futuro- quienes lo hagan, tal como ocurre en el caso de otras grandes inversiones que el país está realizando.
5. El mercado del transporte de pasajeros es un mercado imperfecto, pues sus actores generan "externalidades negativas", es decir, efectos laterales no deseados o no percibidos por los actores, como son la congestión y la contaminación que produce el transporte público de superficie. Por ello, acertadamente, el Gobierno ha regulado, a través de licitaciones, el tráfico de superficie. El alza de los precios del petróleo planteó una coyuntura interesante y valiosa para combatir con mayor fuerza la congestión y la contaminación en Santiago, lo cual requería un metro relativamente barato, que indujera a muchos pasajeros de microbuses a sustituir éstos por un metro más económico, menos contaminante y que no congestiona la superficie. De este modo, "METRO S.A." podría haber hecho una gran contribución a la descontaminación y la descongestión de la capital y, de paso, habría aumentado sus ingresos con un incremento del número de sus pasajeros, inversiones marginales en nuevos carros y una mayor frecuencia de trenes. El comportamiento de la denunciada, en cambio, no fue ése sino uno comparable con el más ávido que se pudiera esperar de una empresa privada que sólo considera la obtención del máximo lucro en el más corto plazo posible.

II. Por su parte, don Acúiles Mella Díaz, en representación de la Corporación "Organización No Gubernamental de Desarrollo Consumidores en Acción", en adelante "CONACCION", ambos con domicilio en calle Luis Barros Valdés N°825, comuna de Providencia, presentó con fecha 8 de febrero de 2001, por los mismos hechos, otra denuncia en contra de "METRO S.A.", la cual fue acumulada a este expediente.

Funda su denuncia, en síntesis, en las siguientes consideraciones:

1. Con fecha 1° de febrero de 2001, "METRO S.A." alzó sus tarifas de horario alto o normal en un 29,6% y las de horario económico en un 22,7%. El Presidente del Directorio recalcó que no hay otra forma viable de realizar las inversiones que el Gobierno ha asignado a la empresa en el Plan Maestro de Transportes de Santiago.
2. Variados elementos hacen presumir, con fundamento, que tal decisión es abusiva y contraria a derecho. En efecto, las inversiones realizadas en 1999, que, según la Memoria de "METRO S.A." correspondiente a ese año, alcanzaron a un total de \$36.612.650.000, de los cuales \$29.215.430.000 correspondieron a la extensión de la línea 5, por muy relevantes que hayan sido en el financiamiento de la empresa, no exigieron de los usuarios pagar tarifas aumentadas en los porcentajes señalados en el párrafo anterior.

3. El uso del metro es masivo, lo cual lo constituye en una vía de locomoción para millones de personas. Según datos emanados de la denunciada, sólo en el año 1999 utilizaron el metro 184.760.550 pasajeros, cuyo promedio mensual es 15.396.617,5, lo cual equivale a que cada individuo domiciliado en Santiago realiza 3, 85 viajes al mes en dicho medio de transporte. Ello basta para hacer pensar en una eventual posición dominante de la denunciada en el mercado de los servicios de transporte de pasajeros, lo cual es más cierto si se considera que "METRO S.A." es la única empresa que entrega un servicio subterráneo de transporte, que acorta los tiempos de viaje entre puntos distantes de la ciudad, permitiendo a las personas concurrir a sus trabajos con mayor puntualidad, especialmente en las horas de mayor afluencia.
4. Si se considera cuáles han sido las tarifas históricas de este medio de transporte, en un período de cinco años hubo, según se explica en el Anexo Estadístico de la Memoria de "METRO S.A.", del año 1999, un alza total de \$110, con un promedio de alza anual de \$22. De estos datos se desprende que, incluso en períodos de necesidad de mayores ingresos para sus inversiones, como fue la extensión de la línea 5 al centro de la ciudad, la denunciada sólo requirió de una tarifa normal alzada en \$20 o \$30, es decir, en un 13, 3% o 15,78%, respectivamente.
5. Por ello, es lógico interrogarse sobre qué tipo de inversiones requiere realizar "Metro S.A." para haber establecido un alza de \$80 en la tarifa alta y de \$50 en la económica (que refuncione las antiguas tarifas media y baja), lo cual equivale a aumentos de 29%, 62% y 22,72%, respectivamente, que permitirían a la denunciada doblar sus inversiones históricas.
6. Si se analiza la Memoria - Balance del año 1999, surgen las siguientes conclusiones, que acrecientan esta sospecha:
  - a) Los ingresos obtenidos por "METRO S.A." en los años 1998 y 1999, por concepto de venta de boletos, fluctuaron entre los \$34.998.148.000 y los \$ 34.521. 926. 000, manteniéndose la tarifa alta entre \$240 y \$260, la media entre \$190 y \$200, la baja entre \$130 y \$150, el boleto valor en \$2.000 y el boleto escolar entre \$50 y \$ 70.
  - b) "METRO S.A." ha debido enfrentar pérdidas crecientes de sus ingresos en los ejercicios 1998 y 1999, del orden de los \$3.321.386.000 y \$22.666.933.000, respectivamente.
  - c) Según la Memoria del año 1999, la denunciada tiene créditos aprobados, para ser destinados a inversión y reestructuración de pasivos, que ascienden a un total de US \$ 86.228. 330,19.
  - d) Si se promedia las diversas tarifas en la suma de \$290 y se multiplica por 184 millones de pasajes vendidos en un año, se obtiene una suma de \$53.360.000.000. Si a esta cifra se resta lo que corresponde a la totalidad de los ingresos de explotación del año 1999 y no sólo los provenientes de la venta de boletos, es decir, \$ 38.833.935.000, se obtiene una cantidad de \$14.526.065.000, que

es la cantidad que la denunciada pretende obtener con esta alza de tarifas.

- e) Este mayor ingreso por venta de boletos no podría, de suyo, servir para pagar la deuda de arrastre del orden de los \$22. 666.933.000, lo cual, sumado a la circunstancia de que "METRO S.A." posee ingentes cantidades de dinero destinadas a inversión, fundamenta la duda sobre la necesidad imperiosa de la medida arbitraria e ilegal de aumento tarifario.
7. Los hechos denunciados transgreden los artículos 1° y 2° del Decreto Ley N° 211, de 1973. En efecto:
- a) La eventual posición dominante de "METRO S.A." radica en el "factor tiempo". El metro ofrece acortar los tiempos de llegada entre puntos diversos, unido a las combinaciones posibles con el servicio de "metrobús" o con buses de la locomoción colectiva. Este factor hace del metro un servicio de características especiales en el mercado y determina que cualquier decisión de la empresa que afecte las tarifas tiene mucha importancia para miles de habitantes de la ciudad capital.
  - b) Si bien es cierto que "METRO S.A." ha mantenido, en los últimos quince años, porcentajes prudentes de alzas de precios, no es menos cierto que miles de personas se han transformado en usuarios constantes, por no decir exclusivos, de sus servicios, lo cual los determina a pagar cualquier tarifa, con tal de acceder a este sistema de locomoción rápido, que evita las congestiones y otros males que se verifican en calles y avenidas.
  - c) "METRO S.A." es la única empresa que entrega un servicio con las características anotadas, todo lo cual le ha permitido alzar las tarifas ilegalmente y en abierta infracción al Decreto Ley N° 211, de 1973, con la convicción dolosa de que una gran parte de dichos usuarios seguirían optando por este servicio, para no disminuir su calidad de vida.

**III.** De fojas 242 a 370 rola un conjunto de denuncias en contra de "METRO S.A.", formuladas por los mismos hechos y con similares fundamentos que las anteriores, que fueron acumuladas a este expediente.

**IV.** Don Rodrigo Azócar Hidalgo, Gerente General de la Empresa de Transportes de Pasajeros "METRO S.A.", en representación de la denunciada, contestó las denuncias y solicitó que fueran desestimadas.

La síntesis de los antecedentes y consideraciones en que funda la defensa es la siguiente:

1. Antecedentes previos.

- a) El 24 de enero de 1990, "METRO S.A." se constituyó por escritura pública, en virtud de la Ley N° 18.772, publicada en el Diario Oficial de fecha 28 de enero de 1989, que estableció normas para transformar la Dirección General del Metro, organismo público dependiente del Ministerio de Obras Públicas, en sociedad anónima, y dispuso que

- dicha sociedad tendría por objeto "la realización de todas las actividades propias del servicio de transporte de pasajeros en ferrocarriles metropolitanos u otros medios eléctricos complementarios y las anexas a dicho giro". La sociedad está sometida a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros. En consecuencia, esta empresa comercial está premunida de las atribuciones necesarias para ejercer, en forma organizada, sus actividades económicas, con la finalidad de actuar en el mercado de transporte.
- b) De acuerdo a lo establecido en el número 21 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, las actividades de la compañía se rigen por la legislación común aplicable a los particulares y su Directorio está dotado de todas las atribuciones que le señala la Ley N° 18.046, sobre sociedades anónimas.
- c) Desde la época de nacimiento de "METRO S.A.", la fijación de tarifas ha sido una materia analizada y resuelta por el Directorio, en ejercicio de sus facultades legales y estatutarias, sin que la sociedad esté afecta a regulaciones legales o reglamentarias que directa o indirectamente constituyan restricciones en materia de fijación de tarifas, ni a exigencias, consultas, trámites o autorizaciones previas, como requisito para adoptar los acuerdos correspondientes.
- d) Normalmente, la empresa ha reinvertido en su operación la totalidad de sus excedentes o utilidades, sin repartir jamás dividendos, lo que de suyo descalifica la imputación, que se le formula, de abusar de una posición dominante.
2. Consideraciones generales sobre las denuncias.
- a) "METRO S.A." no tiene monopolio siquiera sobre el transporte terrestre subterráneo, pues su ley orgánica no le concede exclusividad absoluta al efecto y cualquier particular podría abordar proyectos de esta índole y hacer transporte de pasajeros por vías subterráneas, obteniendo las necesarias autorizaciones y concesiones legales o administrativas. En consecuencia, no se dan, respecto a "METRO S.A.", las situaciones a que se alude en el artículo 4° del Decreto Ley N° 211, de 1973. Y no puede confundirse la limitación legal para ceder sus actuales o futuras vías férreas, la cual constituye una limitación al derecho real de dominio, con un "monopolio" sobre dichas vías.
- b) Considerando que el mercado relevante en que participa es, realmente, el del transporte de pasajeros en Santiago, "METRO S.A." carece de una posición dominante y, por tanto, no podría abusar de un poder de mercado del que carece. Por definición, la posición dominante corresponde a una influencia decisiva en el mercado relevante en que actúa el ente respectivo. El espectro que cubre "METRO S.A." es ínfimo respecto del transporte terrestre que cruza el Gran Santiago, pues sólo cubre once de las 34 comunas de la ciudad, y la empresa participa en un mercado altamente competitivo, caracterizado por una pluralidad de medios de transporte, que actúan paralela y competitivamente.
- c) "METRO S.A." no ha afectado el régimen de libre competencia, pues, para hacerlo, es menester la realización de conductas que, en términos generales, se han configurado en el artículo 2° del Decreto Ley N° 211, de 1973. Tal sería el caso si "METRO S.A.", por ejemplo, para desplazar

la demanda en su favor, redujera sus precios, sustancialmente, bajo sus costos.

- d) Frente a un alza de tarifas, el público consumidor, que conoce los precios de los distintos modos públicos de transporte, puede, perfectamente, desplazar su demanda hacia alternativas sustitutas y claramente disponibles, como es todo el transporte en buses, taxis, colectivos, etc., pues no hay ningún recorrido del metro, que no sea, a la vez, recorrido de modos alternativos de transporte.
- e) Cuando se está en presencia de un alza de tarifas absolutamente justificada, como la que nos ocupa, lo que primeramente corresponde analizar es si dicha tarifa se determina por parámetros objetivos, de manera que, por ejemplo, no lleve al colapso a la empresa. El alza de tarifas decretada por "METRO S.A." procede de parámetros objetivos y obedece a un modelo que consulta las variables necesarias, ponderando cabalmente los costos operacionales de la empresa, el servicio de la deuda impuesta por la Ley N° 18.772, de 1989, el servicio de la deuda externa por créditos contraídos para inversiones en material rodante y equipamiento, y las inversiones necesarias para mejorar el tráfico y la confiabilidad y seguridad del sistema.

### 3. Medios y cobertura del transporte público de la ciudad de Santiago.

- a) Para entender cabalmente el papel que "METRO S.A." cumple en el transporte urbano de pasajeros, se hace necesario considerar algunos elementos conceptuales que rigen el "mercado de viajes de la Ciudad de Santiago".

a)1. La demanda de transporte debe entenderse como la necesidad de trasladarse, por motivaciones socioeconómicas, entre un origen y un destino, en un horario determinado. El reconocimiento de la doble dimensión espacial y temporal de los fenómenos de transporte es un elemento crucial para conceptualizar el contexto de la competencia que es posible encontrar en este "mercado".

a)2. Desde el punto de vista de la oferta, por ser el transporte un servicio, no puede ser almacenado para su utilización posterior en períodos de mayor demanda. Si el servicio de transporte no es utilizado en el momento de su producción, se pierde. Esto genera problemas en los períodos "de punta", por excesos en la demanda, y desequilibrios por los menores requerimientos en los períodos "fuera de punta".

a)3. Si bien el metro sirve a sectores de alta demanda de viajes, su cobertura es aún muy limitada, con relación a los autobuses, siendo éstos la única alternativa de transporte, sin competencia alguna, para grandes sectores sociales y geográficos de la ciudad.

a)4. "METRO S.A." se financia, operacionalmente, con los ingresos provenientes del transporte de sus pasajeros, haciéndose cargo de costos que el transporte de superficie no soporta, tales como el mantenimiento, la reposición y la depreciación de la infraestructura, la seguridad, la "señalética" (sistemas de indicación de líneas), la señalización de vías, etc.

- a)5. Respecto al desarrollo de nuevos proyectos de "METRO S.A.", se ha ido asentando el concepto de que ellos no deben involucrar recursos de las regiones y que parte de su financiamiento debe provenir de los propios usuarios del metro. Existe, también, la idea de que los no usuarios debieran, asimismo, contribuir socialmente al financiamiento de aquellos proyectos, debido a la "externalidad" positiva que para ellos tiene la existencia de más líneas del metro.
- a)6. Las fuertes inversiones requeridas en el metro hacen que la alta concentración de la demanda en breves períodos horarios sea más relevante en este modo de transporte que en los modos de superficie.
- b) La autoridad gubernamental se ha propuesto desarrollar, en los próximos diez años, un nuevo Plan de Transporte Urbano para la ciudad de Santiago, cuya idea central es incentivar un mayor uso del transporte público. En este contexto, el bus no es la única solución, ya que, dependiendo del nivel de la demanda, existen distintas soluciones tecnológicas de transporte público. Es así como, para transportar 1300 personas, se necesitan 930 autos, 33 buses, 9 trolleys, 5 tranvías o 1 tren de Metro.
- c) Estudios realizados por diversos organismos dan cuenta, actualmente, de la realización, en el Gran Santiago, de un promedio 10,2 millones de viajes al día (en día laboral). Al excluir los viajes realizados exclusivamente a pie, se estima en 9 millones las etapas de viajes realizadas en un medio motorizado. En las tres "horas punta" (07:30 a 08:30 hrs, 13:00 a 14:00 hrs y 18:30 a 19:30 hrs), que representan el 12,5% del día, se realiza el 35% de los viajes motorizados totales.
- d) El metro, que geográficamente abarca sólo 11 de las 34 comunas del Gran Santiago, aumentó su porcentaje en el total de viajes motorizados de un 3,9% en 1977 a un 8,1% en 1997, participación que no ha variado, fundamentalmente, a la fecha.
- e) Según el Catastro del Transporte Público de Superficie de la Secretaría Regional Ministerial de Transporte y Telecomunicaciones (SEREMITT), la longitud total de recorridos de transporte de superficie, que incluye las rutas de autobuses licitados, Metrobús y autobuses no licitados, es de 19.726 kilómetros, en una red vial cuya extensión es de 1.583 kilómetros.
- f) En cambio, la red del metro, con sus tres líneas, tiene una longitud de 40,38 kilómetros, lo que corresponde apenas a un 2,59 % de la red vial total de transporte público. En resumen, la longitud de la red del metro, en relación con la longitud total de recorridos de autobuses, es apenas el 0,2% de ésta, lo cual permite concluir que "METRO S.A." no tiene una posición dominante en el mercado del transporte público de pasajeros.
- g) Los recorridos "origen- destino" en autobuses alcanzan un promedio de longitud de 9,34 kms., en tanto que en el metro alcanzan un promedio de 6,7 kms. Esto quiere decir que, por cobertura y posibilidades de servicios alternativos, los viajes en autobuses alcanzan una longitud mayor, en un 40%, que los viajes en el metro.

- h) Si las matrices que contiene el Estudio de Demanda del Sistema de Transporte Público de Superficie de Santiago (1997), sobre los viajes de origen y destino realizados en autobuses, entre las distintas áreas de Santiago, se comparan con los viajes de origen y destino realizados en el metro, en días laborales, entre enero y diciembre del año 2000, puede notarse que la cantidad de viajes realizados en autobuses es 6 veces superior a la cantidad de viajes realizados en metro.
- i) En el metro se realiza un total de 786 mil viajes diarios, como promedio, en día laboral, entre marzo y diciembre, que representan un 14,7% de los viajes en transporte público, lo cual significa que en el transporte público de superficie se realizan 6,5 veces más viajes que en el metro.
4. Estructura de costos y endeudamiento para el desarrollo de inversiones.
- a) La construcción de la línea 5 y su extensión hasta la estación Santa Ana significaron a "METRO S.A." aumentar su nivel de endeudamiento con la banca en US S 250 millones, incrementándose en grado importante el "stock" de la deuda financiera de la empresa. Cabe señalar que, para hacer frente a estos compromisos, la empresa cuenta con su flujo de caja anual, que se forma con los ingresos generados, casi en un 90%, por la venta de boletos. Estos antecedentes evidencian que, contrariamente a lo que afirman los denunciantes, especialmente "CONACCION", la inversión no fue el resultado de un "casi milagro financiero".
- b) Como parte del Plan de Transporte Urbano, el Presidente de la República comunicó a la ciudadanía la construcción del proyecto de extensiones de las líneas 2 y 5. El monto de inversión total estimado alcanza los US\$ 436,3 millones, parte de cuyo financiamiento se solventará con aportes del Estado (US \$276,3 millones) y el resto con recursos aportados por "METRO S.A.", mediante la contratación de nuevos créditos (US\$ 160 millones). Parte de este proyecto se encuentra en ejecución y sus trabajos civiles en marcha.
- c) Por otra parte, la definición gubernamental de que la red del metro sea el eje estructurante del sistema de transporte colectivo de Santiago obligará a "METRO S.A." a financiar no sólo el material rodante adicional necesario para absorber el incremento de la demanda que significará la implantación del plan, sino también parte de las obras civiles. Adicionalmente, se deberá abordar nuevos proyectos relevantes. Ello plantea el desafío de construir, en un plazo de 6 años, 50 kilómetros adicionales a la actual red, con un monto de inversión adicional del orden de los US\$ 1.200 millones, y significará a la empresa contraer un mayor endeudamiento, destinado exclusivamente a financiar programas de inversión para el desarrollo de la red. Es necesario recalcar que la fuente de pago de la deuda contratada o que en el futuro se contrate, destinada a financiar en parte las inversiones que contempla el plan, está constituida exclusivamente por el flujo de caja.
- d) El "stock" total de la deuda, a diciembre de 2000, alcanza a los US\$ 468,7 millones y se compone de la deuda financiera contratada con la banca privada, por US\$ 328,7 millones, y la deuda con el Fisco, por

US\$ 140 millones. Es posible observar que, en términos absolutos, el activo fijo ha crecido en un monto mayor que la deuda financiera, lo que demuestra que la totalidad de la deuda contraída por “METRO S.A.” se ha destinado a financiar nuevas inversiones y no a financiar gastos operacionales. Por otro lado, este importante nivel de deuda financiera implicó realizar durante el año 1998 un proceso de reestructuración de pasivos, tendiente a equilibrar el flujo de caja de la empresa para los próximos años, asegurando con ello el cumplimiento de los compromisos financieros contraídos en el mediano y largo plazo. Este proceso culminó con la obtención de un crédito financiero por un monto de US\$ 90 millones, otorgado por un sindicato de bancos franceses, liderados por el Banque Nationale de Paris. Al 31 de diciembre de 2000 se han utilizado, de esta cantidad, US\$ 40 millones, quedando un saldo de US\$ 50 millones, que será utilizado para refinanciar los déficits de caja de los próximos años. Estos datos contrarrestan la idea de que la empresa, al alzar sus tarifas, habría incurrido en abuso.

- e) Además de llevar a cabo los proyectos antes mencionados, “METRO S.A.” debe, a lo menos, cubrir sus gastos operacionales, de modo tal de evitar convertirse en una carga para el Presupuesto Nacional, por la vía de requerir subsidios estatales.
- f) Para que “METRO S.A.” pueda cumplir con los compromisos señalados en los párrafos precedentes requiere generar un flujo de caja apropiado y, paralelamente, mantener su equilibrio operacional. En los años con utilidades, los accionistas han decidido no realizar retiros, con el propósito de que los recursos sean destinados a mejorar la calidad del servicio que la empresa otorga a sus usuarios. No obstante ello, “METRO S.A.” ha registrado pérdidas que son producto de la carga financiera de la deuda contratada para financiar las inversiones comentadas y de la corrección monetaria. Ello lleva, necesariamente, a construir un sistema tarifario que asegure una generación de ingresos, por venta de boletos, que permita mantener el alto estándar del servicio y el equilibrio operacional, y que, además, posibilite recaudar los recursos necesarios para poder cumplir con los actuales compromisos y aportar una parte de los recursos al plan de desarrollo.
- g) A pesar de las necesidades de ingresos mencionadas y de los costos diversos que la empresa debe afrontar, las nuevas tarifas fijadas por “METRO S.A.” son más bajas que las de su competencia, durante 14 de las 17 horas de funcionamiento de la red.

5. Otros antecedentes presentados por “METRO S.A.” :

- a) La estructura tarifaria del año 2001 debía responder no sólo a los criterios tradicionales, que consisten en cubrir el costo operacional y generar flujos de caja suficientes para cubrir la totalidad de los pasivos, sino también al cumplimiento del nuevo rol asignado por el dueño a la empresa, ya expuesto.
- b) La estructura y niveles tarifarios están asociados al comportamiento de los usuarios, a los requerimientos de inversión producto de demandas crecientes y a las limitaciones de financiamiento y de tecnología.

- c) Luego de la reforma tarifaria de 1994, que estableció tres períodos horarios (alto, medio y bajo) e incorporó el Boleto Par (para 2 viajes) y el Boleto Valor, con el objeto de disminuir la saturación en los tramos horarios de máxima demanda, el crecimiento de ésta en “horarios punta” se fue moderando. Pero, a partir de 1997, junto con la inauguración de la Línea 5, se observó, nuevamente, un considerable aumento de la demanda en aquellos horarios, lo cual obligó a “METRO S.A.” a realizar fuertes inversiones en el mejoramiento de la oferta de transporte en las líneas 1 y 2, en vez de promover una moderación de la demanda mediante nuevas tarifas.
  - d) Siguiendo el criterio de conocer el actual comportamiento de usuarios y operadores, la estructura tarifaria del año 2001 se determinó utilizando modelos econométricos de la demanda por viajes en el metro, estimados en función de variables tales como el nivel de empleo de los usuarios, las tarifas del metro, el número de estaciones y las tarifas de los autobuses.
  - e) Para la determinación de las nuevas tarifas, no sólo fueron considerados, como antecedente relevante, estos modelos, sino también otros elementos teóricos y prácticos y los lineamientos estratégicos definidos por el Directorio. En efecto, el Directorio debía asegurar la consistencia de las nuevas tarifas con el Plan de Transporte Global definido por el Gobierno y, en particular, con la participación de “METRO S.A.” en el financiamiento de los nuevos proyectos de crecimiento de la red.
  - f) Subyace a la nueva determinación tarifaria el propósito de controlar la demanda en las “horas punta”, incentivando el uso del tren en las “horas valle”. De otro modo, se obligaría a la empresa a invertir en nuevos trenes y su equipamiento, elevando los costos aún más. Se previó que, debido al crecimiento que venía experimentando la afluencia de usuarios en “horas punta”, en el corto plazo la demanda no podría ser completamente satisfecha. Ello hizo necesario desincentivar dicho crecimiento mediante el alza de las tarifas, postergando las inversiones en material rodante.
  - g) “METRO S.A.” debe necesariamente gestionar medidas que apunten a no llevar la operación de la red a una vulnerabilidad tal que impida continuar prestando el servicio que hasta ahora ha caracterizado a la empresa.
  - h) Se puede, pues, inferir que la decisión tarifaria responde al “...lineamiento estratégico definido por el Directorio, cual es maximizar la cantidad de pasajeros transportados, sujeto a cubrir los costos de operación, mantener su equilibrio de operación de largo plazo y generar fondos de caja suficientes para servir la deuda contratada y la que será necesario contratar para participar en las inversiones que aseguren cumplir el nuevo rol asignado, por “el dueño”, en el contexto del Plan de Transporte para Santiago.”
6. En conclusión, “METRO S.A.” expresa que no tiene un carácter de servicio monopólico en la actividad de transporte ni posee una reserva de giro, que carece de toda posición dominante en el mercado del transporte público de pasajeros, que jamás ha afectado el orden público económico, no ha fijado tarifas desmesuradas o abusivas, ni ha

ejecutado ningún hecho o acto tendiente a eliminar, restringir o entorpecer la libre competencia.

V. A fojas 206 y siguientes rola la respuesta del señor Gerente General de "METRO S.A." a Oficio Ordinario N° 187, de 19 de febrero de 2001, de la Fiscalía Nacional Económica, en la cual proporcionó los siguientes antecedentes adicionales:

1. Cuadros estadísticos que incluyen las cantidades totales de pasajeros que, diariamente, utilizaron el metro entre el 17 y el 31 de enero de 2001, entre el primero y el 15 de febrero de 2001 y en similares períodos del año 2000.
2. Varios cuadros que incluyen los coeficientes obtenidos en las estimaciones de las variables que incluyeron los modelos econométricos de la demanda, que se utilizaron para la determinación de las nuevas tarifas, y algunos indicadores estadísticos sobre la bondad de los resultados.
3. Explicación de algunos criterios y consideraciones utilizadas para seleccionar los modelos más apropiados. En un anexo, que rola de fojas 155 a 205, cuya reserva se decretó a petición de la denunciada, se presentan los resultados de numerosas estimaciones econométricas a partir de las cuales se escogieron los modelos utilizados para las simulaciones de tarifa.
4. Un cuadro que indica la cantidad de tiempo de desplazamiento de un tren del metro, distinguiendo viajes de ida y vuelta, en los diversos tramos, y otro que contiene la cantidad de delitos perpetrados contra pasajeros del metro.
5. Un conjunto de consideraciones adicionales, cuya síntesis es la siguiente:
  - a) Considerando la afluencia de pasajeros proyectada, los mayores ingresos brutos alcanzarían, con las nuevas tarifas, a \$9.600 millones. Estos mayores ingresos estimados permitirán cubrir el aumento de \$2.000 millones en los costos operacionales del año 2001, quedando un margen operacional proyectado de \$7.600 millones. Se debe agregar que, conforme a los compromisos de la deuda vigente, Metro S.A. deberá disponer, para el año 2001, de recursos estimados en \$10.000 millones, para cubrir los gastos asociados a los intereses de su deuda con la banca internacional. Por su parte, como ingresos no operacionales, se estima que se percibirá, por concepto de intereses provenientes de inversión financiera, aproximadamente \$1.200 millones. Asimismo, dependiendo de la variación que experimente el dólar americano respecto al peso chileno, la corrección monetaria podría impactar negativamente en el resultado final. Si la variación del dólar resulta ser un punto porcentual mayor a la variación del IPC, habría una pérdida estimada, por corrección monetaria, de \$2.000 millones.
  - b) La empresa denunciada concluye que, a pesar de los mayores ingresos esperados, gracias al ajuste tarifario, el ejercicio del año 2001 implicaría para Metro S.A. una pérdida del orden de \$4.100 millones.

En consecuencia, existiría una descapitalización producto de la pérdida antes señalada.

- c) En relación con los ítemes a cuyo financiamiento se destinarán los ingresos adicionales esperados con los ajustes de los valores de las tarifas, el Plan de Transporte Urbano 2000-2006, que contempla las extensiones de las líneas 2 y 5, no sólo obligará a "METRO S.A." a financiar el material rodante adicional necesario, sino también parte de las obras civiles. Además, se deberá abordar nuevos proyectos.
- d) Que las anteriores consideraciones permiten concluir que los ingresos adicionales esperados con los ajustes tarifarios asegurarían un nivel mínimo de ingresos por venta de boletos que permita mantener el estándar de servicio que "METRO S.A." otorga, mantener su equilibrio operacional y, además, hacer posible la recaudación de los recursos necesarios para obtener un flujo de caja que asegure el cumplimiento de los actuales compromisos y, a su vez, permita realizar el correspondiente aporte a la realización del Plan de Desarrollo.

**VI.** El Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región Metropolitana, mediante Oficio Ordinario N° 1203, de 27 de febrero de 2001, que rola a fojas 236, entrega antecedentes de utilidad para la investigación, relativos a la cantidad de viajes realizados y de pasajeros que utilizan el Metro de Santiago, nómina de avenidas y calles cuyo uso está destinado exclusivamente a autobuses e indicación de tiempo de desplazamiento de los trenes del Metro y de los autobuses, en viajes de ida y vuelta en los mismos tramos.

**VII.** A fojas 372 y siguientes, el señor Subsecretario del Interior proporciona detallada información sobre la cantidad de robos y otros delitos contra las personas de que fueron víctimas, en los años 1999 y 2000, los usuarios de "METRO S.A." y los usuarios de buses de la locomoción colectiva particular.

**VIII.** Mediante Oficio Ordinario N° 298, de 22 de marzo de 2001, el señor Fiscal Nacional Económico informó lo siguiente:

1. Que, con fecha 1° de febrero de 2001, "METRO S.A." hizo efectivos los siguientes reajustes de sus tarifas: a) el precio del boleto de horario alto, de \$270 a \$350; b) el precio del boleto de horario económico, en que se refunden los anteriores horarios medio y bajo, de \$220 y \$170, respectivamente, a \$270, y c) el "boleto valor", de \$2000 a \$3000, dando la posibilidad, en horario normal, de acceder al servicio 9 veces, a un precio promedio por viaje de \$333.3, mientras que su uso en horario económico posibilita realizar viajes a un valor promedio de \$250. También está establecido que, con fecha ocho de febrero de 2001, se inició la venta del denominado "boleto multiviaje", el cual, por un valor de \$3.000, permite al pasajero realizar diez viajes, a \$ 300 cada uno, independientemente del horario en que se efectúen.

2. Dicho aumento de precios fue resuelto por el Directorio de "METRO S.A." en ejercicio de sus facultades estatutarias, sin que existan normas legales, administrativas o de otra naturaleza que prescriban la realización de un trámite previo para adoptar tal decisión.
3. En relación con estos hechos, la Comisión Preventiva Central está llamada a dictaminar si la decisión adoptada por "METRO S.A." constituye un abuso de posición monopólica, en los términos del artículo 6°, inciso primero, del Decreto Ley N° 211, de 1973.
4. Por tal razón, el primer objeto del análisis efectuado al respecto por la Fiscalía consiste, antes de pronunciarse sobre la conducta de la empresa, en establecer si "METRO S.A." ocupa una posición monopólica o dominante, o bien posee poder de mercado (expresiones indistintamente utilizadas por la doctrina y la jurisprudencia) en el mercado respectivo, lo cual exige definir previamente los límites efectivos de este mercado.
  - a) A lo largo de su contestación a las denuncias que han originado esta investigación, "METRO S.A." afirma, reiteradamente, que el mercado en que participa y al que concurren sus competidores es el del "transporte de pasajeros del Gran Santiago".
  - b) No obstante lo anterior, la propia denunciada reconoce que, existiendo transporte de buses de superficie en toda la extensión del Gran Santiago, que comprende 34 comunas, el área en la cual opera el metro sólo abarca 11 comunas, de lo cual desprende, a fojas 106, que "METRO S.A. no impacta decisivamente en el transporte de pasajeros del Gran Santiago".
  - c) Agrega que, para determinar el mercado pertinente en que recae la competencia, en relación con el servicio que presta "METRO S.A.", es fundamental considerar, sobre todo tratándose de transporte terrestre, el área geográfica en que aquél se desenvuelve, pues ella constituye el espacio físico de competencia efectiva que determina, en gran medida, el volumen y características de la demanda.
  - d) Formulada la anterior consideración, resulta evidente que el mercado efectivo en que participa "METRO S.A." no está constituido por los servicios de transporte terrestre de pasajeros del Gran Santiago, pues en 23 de las 34 comunas que integran la ciudad el modo metro no compite con el transporte de superficie. Por esta razón, la denunciada no puede pretender que sus competidores se extienden a comunas tan alejadas de sus redes como son, por ejemplo, Renca, Conchalí, Quilicura, Lo Espejo, Cerrillos, Puente Alto, Cerro Navia, El Bosque, Huechuraba, La Pintana y otras de la periferia urbana, en las cuales, como ella misma lo reconoce, a fojas 109, los buses de superficie son la única alternativa de transporte público masivo de pasajeros.
  - e) Es, pues, de toda evidencia que el mercado efectivo en que recae la competencia de "METRO S.A." está constituido por los servicios de transporte de pasajeros en los ejes viales que corresponden a los recorridos del metro, y los adyacentes, en las comunas en que la empresa presta servicios.

5. Determinado el mercado pertinente, cabe analizar cuál es la posición que, en el mismo, ocupa "METRO S.A."
- a) En relación con este punto, la denunciada afirma que "su cobertura es muy limitada, en relación con los buses", afirmación que sustenta en que participa sólo de un 8, 1% del total de los viajes motorizados, incluyendo los de vehículos particulares en todo el Gran Santiago, porcentaje que corresponde, en verdad, a un 11.3 % del total de los viajes, si sólo se consideran aquellos que realizan, además del metro, los taxis, los taxis colectivos y todos los buses de la locomoción colectiva. Además, "METRO S.A." sustenta aquella afirmación en que su red subterránea cubre solamente un 2,59% de la totalidad de la red vial del transporte público de la ciudad y en que la cantidad de viajes que las personas realizan en bus supera en seis veces la de viajes realizados en el metro.
  - b) Ahora bien, si "METRO S.A.", operando en un área equivalente sólo al 2,59% de la red vial de Santiago, concentra un 11.3% de los viajes que se realizan en toda la ciudad por los servicios de transporte público de pasajeros, es evidente que en aquélla, que es su área de operación y donde realmente compite con el sistema de transporte de superficie, dicho porcentaje se eleva muy considerablemente, aun estimando que la distribución de las vías de esa red no fuere uniforme.
  - c) Si, como lo sostiene la denunciada, a fojas 117, la cantidad de viajes que se realiza en bus es seis veces superior a la cantidad de viajes que se realiza en el metro, ello quiere decir que, considerando todo el Gran Santiago, "METRO S.A." concentra ya un 14.3% de la cantidad total de viajes. Pero, como el área cubierta por la red del metro corresponde a un 2, 59% de la red vial de Santiago y abarca sólo a un 32,34% de las comunas que lo componen, fuerza es concluir que, en el área efectiva de su competencia, aquella relación se invierte, notablemente, a favor de "METRO S.A." y que el porcentaje en que participa de la cantidad de viajes debiera superar, con creces, el 50%.
  - d) Si a lo anterior se agrega, como recuerda la denunciada a fojas 115, que la longitud de la red del metro equivale, apenas, a un 0,2% de la longitud total de recorridos de buses del Gran Santiago, podría afirmarse que, en ese tramo, se realizaría un 86,55% de los viajes en el metro y sólo un 13,45% en los buses.
  - e) Parece innecesario advertir cuán engañosa puede ser la pretensión de determinar, con exactitud aritmética, el porcentaje exacto en que "METRO S.A." participa en el mercado efectivo que ya hemos definido, para cuyo logro se requeriría estudiar éste en un grado de profundidad que la urgencia del dictamen que se espera de esa H. Comisión impide realizar a cabalidad en el lapso de un mes. Pero basta el ejercicio efectuado con las propias cifras estadísticas proporcionadas por la denunciada para concluir, con fuerza, que ese porcentaje, en relación con el que corresponde a los otros servicios de transportes de pasajeros que transitan por las áreas geográficas que dicho mercado comprende, no es precisamente el de un actor que se vea obligado a actuar en una situación de dependencia respecto a sus competidores, particularmente cuando fija sus tarifas. Al contrario, incluso en relación con esta materia, la posición que "METRO S.A." ocupa en el mercado le permite adoptar decisiones con un importante grado de independencia respecto

- de aquéllos, lo cual constituye, en la doctrina y la jurisprudencia internacionales, una característica típica de la figura de “posición dominante”.
6. Pero la demostración más palpable del poder de mercado que “METRO S.A.” posee en su zona de influencia radica en el hecho de que la empresa ha decidido aumentar sus tarifas en razón de que ello se traducirá en un aumento de sus márgenes. ¿Qué empresa, actuando en un mercado competitivo, puede aumentar sus precios sin temor a perder sus clientes en favor de las firmas rivales? Si “METRO S.A.” puede aumentar sus tarifas en proporciones significativas, es porque, dado su poder de mercado, no pierde un número de usuarios de magnitud tal que, en definitiva, la combinación de precio y demanda desfavorezca su margen operacional.
  7. Otro elemento que sustenta el poder de mercado de la denunciada proviene de los propios estudios del factor demanda, realizados por Metro S.A. y por otros analistas. En efecto, la “elasticidad precio” estimada en estos estudios se ubica en el rango  $-0,15$  y  $-0,42$ , aunque el límite superior merece dudas sobre su validez estadística, y las elasticidades cruzadas, con respecto a la tarifa de los buses, en el rango del  $0,14$ . Estos valores muestran que la respuesta de los usuarios frente a cambios tarifarios del metro o de un sustituto es limitada, confirmando el poder de mercado de “METRO S.A.”. A modo de ejemplo, de acuerdo a aquellos estudios, si el metro sube sus tarifas en un  $10\%$ , el número de pasajeros caería en aproximadamente un  $3\%$ , proporcionando dicha alza un aumento neto de ingresos de aproximadamente  $7\%$ .
  8. En relación con el factor precedentemente abordado, es ilustrativo el comportamiento de los usuarios del servicio de transporte de “METRO S.A.” con ocasión de las alzas de tarifas que dieron origen a la denuncia de autos.
    - a) Si se analiza dicho comportamiento a la luz de la información proporcionada por la propia denunciada, a fojas 206 y siguientes, se desprende que los usuarios, frente a un alza en los precios de la magnitud de aquella que se ha decretado, no están dispuestos a sustituir este medio de transporte por otro. En efecto, si se compara la cantidad total de pasajeros que utilizó el metro en la quincena anterior al alza de tarifas ( 17 al 31 de enero de 2001) con la cantidad de pasajeros que lo utilizó en la quincena posterior (1° a 15 de febrero de 2001), resulta que, en la primera quincena, la cantidad promedio diaria de pasajeros, en días laborales, fue de 577.454 personas y en la segunda quincena, de 470.500 personas, lo cual significa un descenso de un  $18,5\%$ . Ahora bien, si se compara dicho descenso con el experimentado en iguales fechas del año 2000, se puede observar que entre el 17 y el 31 de enero de ese año la cantidad promedio de pasajeros en días laborales alcanzó las 524 545 personas, mientras que entre el 1° y el 15 de febrero ella descendió a 463.636, lo cual equivale a un  $11.65\%$ .
    - b) Considerando: i) lo afirmado por “METRO S.A.”, a fojas 209, en el sentido de que “febrero es el mes de más baja demanda de transporte de cada año”, ii) que el porcentaje preciso en que baja la demanda, cada año, en ese mes, como efecto de las vacaciones, es variable, y iii) que es

natural esperar que, frente a un alza de la magnitud de la decretada por "METRO S.A.", se produzca una reacción inicial negativa del público, es evidente que, en términos generales, los aumentos de tarifas aplicados por la denunciada, a partir del 1° de febrero de 2001, no produjeron un descenso de la demanda del servicio que permita sostener que los usuarios del mismo, sin ser insensibles a las alzas de precio, estén dispuestos a sustituirlo por otros modos alternativos. Además, la comparación estrictamente porcentual entre el descenso del flujo de pasajeros en los meses de febrero de los años 2000 y 2001 no se invalida por el hecho de que, en el mes de marzo del año 2000, haya entrado en operación una extensión de la línea 5 del metro.

- c) La reacción del público usuario revela, pues, un grado de rigidez en la demanda del servicio que presta "METRO S.A.", el cual, con seguridad, está determinado, fundamentalmente, por la garantía que dicho medio otorga a sus usuarios de movilizarse en un tiempo determinado entre uno y otro punto del área geográfica en que opera, factor que es determinante en la decisión de uso de ese medio de transporte. Por ejemplo, según informa la denunciada, a fojas 219, respecto a la cantidad de tiempo de desplazamiento de un tren del metro, entre las estaciones "Escuela Militar" y "Universidad de Chile" no sobrepasa los 14 y medio minutos; entre esta última estación y "Pajaritos" es menor a los 13 minutos y entre las estaciones "Plaza de Armas" y "Bellavista de La Florida" no excede los 19 minutos y medio.
- d) Además, la preferencia de los usuarios por los servicios que presta "METRO S.A." también se debe a las inmejorables condiciones de seguridad que, en todo sentido, ofrece este modo de transporte, en comparación con el de superficie, como lo evidencia la ya referida información proporcionada por el señor Subsecretario del Interior, según la cual el número de delitos de que son víctimas los pasajeros del metro equivale a la mitad de los perpetrados contra pasajeros de la locomoción colectiva particular, en las mismas áreas geográficas, es decir aquellas en que "METRO S.A." participa en un porcentaje mayoritario de viajes y pasajeros.
- e) Desde luego, este poder de mercado que ostenta "METRO S.A." se explica por los esfuerzos que ha desplegado la propia empresa para ofrecer un servicio diferenciado, rápido, seguro y cómodo, en definitiva, de mejor calidad que el que ofrece la competencia.
- f) De lo anterior se desprende que no corresponde a la realidad la afirmación de la denunciada en el sentido de que el público usuario del metro, particularmente en aquellas horas que conforman el denominado "horario peak", puede, "perfectamente", sustituir el uso de ese servicio por el de las demás alternativas disponibles (autobuses, taxis, etc.). Los fundamentos de esa afirmación - que estas alternativas son suficientes en número, que la información sobre sus tarifas es adecuada y que "no hay ningún recorrido del metro que no sea, a la vez, recorrido de medios alternativos"- no son suficientes, porque no se considera, como lo hacen los usuarios, otros factores, especialmente el tiempo de traslado y, en su caso, la relación entre dicho tiempo y una combinación con otro medio de transporte.
- g) Tal comportamiento del público permite afirmar que "METRO S.A." tampoco se ve obligada a adoptar sus decisiones, por ejemplo la de

aumentar sus ingresos sobre la base de un alza de las tarifas, con un grado importante de dependencia de los usuarios de su servicio, lo cual constituye otra característica típica de la figura de "posición dominante".

9. Es necesario aclarar, en todo caso, que el poder de mercado de "METRO S.A." no es cuestionable en sí mismo, en la medida que la denunciada no lo ha obtenido a través de conductas destinadas a eliminar o impedir el ingreso de competidores, sino de objetivos legítimos, entre ellos el de diferenciación por calidad.
10. También es necesario afirmar que el poder de mercado de "METRO S.A.", indudablemente, dista mucho de ser absoluto. Por una parte, es evidente que existen alternativas –aunque imperfectas– que constituyen un límite a la capacidad de la empresa de subir exageradamente sus tarifas. Por ejemplo, la magnitud de las elasticidades señaladas en el párrafo 7 precedente, si bien modesta, indica que los usuarios del metro no son insensibles frente a los cambios de precio de las tarifas. Este carácter relativo de la posición de dominio de la denunciada se confirma si se considera la efectividad de su política de contención de la demanda en "hora punta", mediante la diferenciación de tarifas.
11. Por todo lo expuesto precedentemente, el Fiscal estima que, en la actualidad, "METRO S.A." es una empresa que ocupa una posición dominante o, en los términos del artículo 6° del Decreto Ley N° 211, de 1973, una situación monopólica, en el mercado pertinente.
12. Sobre la base de los antecedentes aportados por la investigación, cabe, finalmente, considerar la conducta de la denunciada y establecer si su decisión de alzar las tarifas constituye un abuso de posición monopólica.
  - a) Si bien se ha sostenido que la figura de posición dominante en el mercado de una empresa no es, *per se*, contraria a la libre competencia cuando proviene de una ventaja estructural o de una política de diferenciación por calidad, como lo ha hecho "METRO S.A.", es necesario preguntarse si la denunciada, al decretar el alza de tarifas que originó la denuncia del Antecedente, abusó de su poder de mercado, entorpeciendo la libre competencia.
  - b) Es opinión del Fiscal que, en este caso, todo indica que no ha existido tal abuso, por las siguientes razones, que se relacionan con la estructura de costos de la empresa y su endeudamiento para el desarrollo de inversiones, y que se extraen, además, de los estados financieros de "METRO S.A.":
    - b)1. La empresa ha sufrido pérdidas en los últimos tres años y cuando, con anterioridad, obtuvo utilidades, éstas no se repartieron entre sus accionistas. Por tanto, no es ésta una empresa que haya observado un comportamiento tendiente a maximizar el retorno de las utilidades para sus dueños.
    - b)2. Las pérdidas experimentadas en los años recientes se pueden explicar, principalmente, por el incremento de la depreciación – la que, a su vez, se explica por la inversión en activo fijo –, los gastos financieros y la corrección monetaria, lo cual permite desestimar, al

menos en principio, que estas pérdidas provengan de aumentos espurios de los costos.

b)3. En los últimos años, se aprecia un importante incremento del endeudamiento de la empresa, que involucra mayores obligaciones financieras hacia el futuro, las cuales, de acuerdo a la estructura de ingresos de "METRO S.A.", deberán ser satisfechas, esencialmente, mediante la venta de pasajes.

b)4. Si bien en toda proyección hay un margen de error no despreciable, tanto los mayores ingresos esperados, provenientes del alza de las tarifas, como los usos propuestos para esos eventuales fondos adicionales, corresponden a las magnitudes históricas.

c) Sin embargo, las condiciones estructurales bajo las cuales "METRO S.A." fija sus tarifas -esto es, con plena autonomía de la empresa y con poder sustancial en el mercado- no permiten descartar la posibilidad de que ellas no sean las más bajas posibles, aun considerando el subsidio implícito que el Estado le entrega a través de sus aportes de capital. En otras palabras, mientras esta empresa dominante fije sus propias tarifas, siempre existirá la posibilidad de que los reajustes de precio oculten ineficiencia en la gestión. Más aún, bajo estas condiciones, también existe el riesgo de que la empresa abuse de su posición en el mercado, incrementando sus rentas - tanto las observables como las no observables- a costa del bienestar de los usuarios.

13. Finalmente, a juicio del Fiscal, procede dictaminar que la conducta denunciada no constituye un abuso de posición monopólica, en los términos del Decreto Ley N° 211, de 1973.

Sin perjuicio de esta conclusión y considerando: a) la posibilidad señalada en el párrafo 12 c) precedente, b) que, en el futuro, la empresa denunciada pudiere, al fijar autónomamente los precios, abusar de su posición de dominio en el mercado, afectando un servicio esencial para la comunidad, como es el transporte público, c) que, para evitar tales posibilidades, no es suficiente una vigilancia permanente de los organismos de defensa de la competencia, d) que el Estado entrega un subsidio a la empresa denunciada, y e) el carácter de servicio público de la actividad económica que desarrolla esta empresa y, en particular, su trascendental aporte a los esfuerzos por eliminar la contaminación ambiental y la congestión vehicular que afectan al Gran Santiago, el Fiscal sugiere a esta Comisión solicitar a los señores ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Obras Públicas y Transportes que procedan a estudiar y proponer un sistema adecuado de fijación de las tarifas del servicio de transporte de pasajeros del metro de Santiago, sobre la base de criterios de eficiencia y equidad, tomando especialmente en consideración lo señalado en los literales anteriores.

**IX.** Esta Comisión Preventiva Central, luego de analizar todos los antecedentes que conforman este expediente, viene en formular las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, la Comisión concuerda plenamente con la conclusión del señor Fiscal Nacional Económico en el sentido de que la conducta denunciada no constituye un abuso de posición monopólica, en los términos del Decreto Ley N° 211, de 1973.

A este respecto es posible agregar que las tarifas de Metro S.A. se encuentran muy por debajo de las que prevalecerían si, por ejemplo, se aplicaran a dicha empresa los criterios de tarificación que imperan respecto de otros servicios públicos, como los servicios sanitarios o la distribución eléctrica. Además, en atención a la diferenciación que ha aplicado la empresa en la prestación de su servicio, es posible que las tarifas se encuentren muy por debajo de la disposición a pagar de la mayor parte de sus usuarios. Estos antecedentes permiten suponer que la baja elasticidad que se refleja en la demanda del servicio, siendo ella dependiente del nivel en que se ubican las tarifas, no necesariamente puede asociarse a la existencia de un poder de mercado.

No obstante lo anterior, de los antecedentes analizados es posible concluir que dados los actuales niveles tarifarios aplicados por Metro S.A., la empresa está lejos de obtener rentas económicas, incluso considerando aumentos tarifarios superiores a los aplicados actualmente.

2. Esta Comisión estima que la regulación tarifaria de la empresa conlleva decisiones respecto de la provisión de este servicio que van mucho más allá del ámbito de las normas sobre libre competencia. En particular, en lo relativo a la forma y magnitud de los subsidios a la oferta que se aplican actualmente. En tal sentido, no comparte el planteamiento del señor Fiscal Nacional Económico de solicitar a los Ministerios de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Transportes y Telecomunicaciones que procedan a estudiar y proponer un sistema adecuado de fijación de las tarifas. En cualquier caso, tal fijación de precios debería ser establecida mediante una norma de rango legal.
- 3.- En relación con la calificación de posición dominante que Metro S.A. ostentaría actualmente, tal como lo indica el informe del señor Fiscal Nacional Económico, transcrito, en lo pertinente, en el número 11 del apartado VIII del presente dictamen, esta Comisión estima que la información disponible no permite acreditar que efectivamente dicha empresa posea una participación dominante en el mercado relevante.

En efecto, para establecer dicha circunstancia se requieren análisis de mayor profundidad relativos a los viajes, asociados a los orígenes y destinos en la ciudad de Santiago que son relevantes para la red de Metro. Dichos análisis y estudios, para tener grados aceptables de exactitud, requerirán de un tiempo prolongado, que excede el plazo que naturalmente el asunto requiere para ser resuelto.

Sin perjuicio de lo anterior, tal como lo indica el informe del Señor Fiscal Nacional Económico, citado en el punto 9 del apartado VIII de este dictamen, la existencia de posición dominante o de poder de mercado por parte de un determinado agente no es en sí mismo un hecho contrario a las normas sobre libre competencia. En efecto, lo que nuestra legislación económica condena es el abuso de tal posición o poder. Como se ha indicado anteriormente, en este caso se ha concluido que tal abuso no ha existido, por lo cual la determinación de

la posición de Metro S.A. en su mercado relevante no constituye un dato necesario para tal determinación.

X. En virtud de lo expuesto precedentemente, del estudio de los antecedentes de la investigación, del Informe del señor Fiscal Nacional Económico y teniendo presente la normativa de defensa de la libre competencia, esta Comisión Preventiva Central concluye lo siguiente:

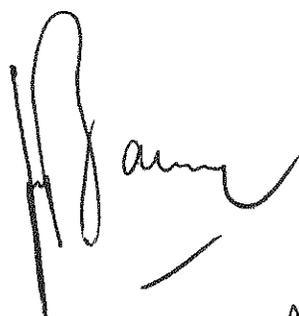
1. La conducta de METRO S.A. denunciada en estos autos no constituye un caso de abuso de posición dominante en el mercado del transporte público de pasajeros del Gran Santiago.
2. Por lo anterior, se desestiman las denuncias de autos y se declara que el hecho que las motivó no constituye un abuso de posición monopólica ni un arbitrio que tenga por finalidad eliminar, restringir o entorpecer la libre competencia, en los términos de los artículos 6°, inciso primero, y 2°, letra f), del Decreto Ley N° 211, de 1973.

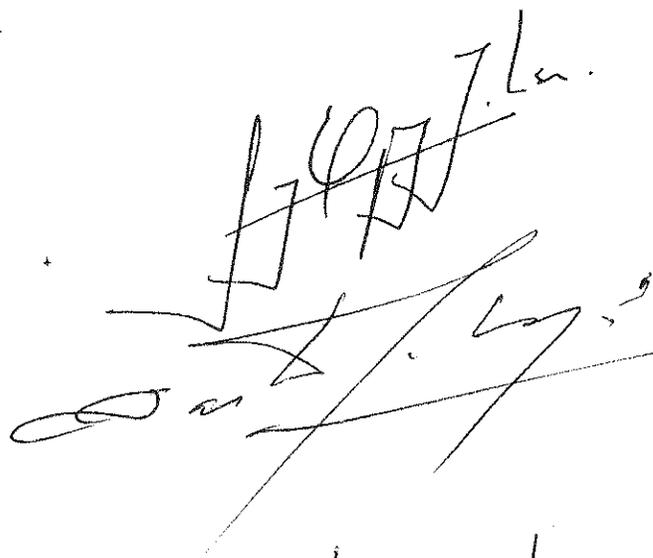
Se previene que el señor Castro, como representante de las Uniones Comunales de Juntas de Vecinos de la Región Metropolitana, se manifiesta partidario de la regulación de las tarifas del Metro de Santiago, con el objeto de proteger a los usuarios de menores recursos ante el alza de las tarifas del ferrocarril subterráneo durante las horas "peak" o de punta.

Notifíquese este dictamen a los denunciantes, a la denunciada y al señor Fiscal Nacional Económico.

El presente dictamen fue acordado en sesión de 6 de abril de 2001, de esta Comisión Preventiva Central, por la unanimidad de sus miembros presentes, señores Sergio Espejo Yaksic, Presidente, Claudio Juárez Muñoz, Juan Manuel Baraona Sainz y José Yáñez Henríquez, y Carlos Castro Zoloaga. No firma el señor Yáñez, no obstante haber concurrido al acuerdo, por encontrarse ausente.

Rol N° 350-01 FNE.






PAOLA HERRERA FUENZALIDA  
Secretaría - Abogado  
Comisión Preventiva Central