

31
576 / 994
C.P.C. N°

ANT.: Recursos de reposición y de reclamación en contra del dictamen N° 565/841.

MAT.: Dictamen e Informe de la Comisión.

1986
Santiago,

29 OCT. 1986

1.- Han comparecido ante esta Comisión Preventiva Central, los señores Hilario Martínez Pereira, Boyce Neal Abernathy y Guillermo Feliú Silva, todos en su carácter de representantes legales de las Sociedades Abastecedora de Combustibles S.A., ESSO CHILE Petrolera Limitada y Compañía de Petróleos de Chile S.A., respectivamente, con el objeto de solicitar la reposición del dictamen N° 565/841, de 22 de Agosto de 1986, en cuando dicho dictamen señala que las empresas de distribución de combustibles deben cobrar en todo el país, precios comparables en términos de costo de combustibles, de transportes y de otros costos de distribución, siempre que sean razonables, objetivos y de general aplicación, que no importen discriminar arbitrariamente entre sus compradores. Para el caso de que dicha reposición no sea acogida, interponen subsidiariamente, recursos de reclamación para ante la H. Comisión Resolutiva.

A su vez, don David Turner Turner, Presidente Ejecutivo y en representación de SHELL Chile S.A. Comercial e Industrial y don Juan Pedrals Gili, Gerente General y en representación de Combustibles Marítimos Limitada, en adelante COMAR, han interpuesto, en conformidad con el artículo 9° del Decreto Ley N° 211, de 1973, recursos de reclamación en contra del dictamen antes señalado, también en cuanto en el mismo se contienen las conclusiones reseñadas precedentemente.

2.- Los fundamentos presentados por los distintos recurrentes son similares entre sí, y pueden resumirse de la siguiente forma:

2.1. La decisión de esta Comisión Preventiva Central implica la afirmación de que todo el país debe considerarse como un solo mercado, para los efectos de la distribución de combustibles, afirmación que es inaceptable, puesto que en el territorio nacional pueden distinguirse claramente diferentes mercados, según sea la ubicación geográfica de éstos.

Las diversas localidades presentan diferencias en costos de operación, densidad de población, nivel de ingresos, y,



62
32

fundamentalmente, diferentes condiciones de demanda para los combustibles. Asimismo, la separación territorial entre las distintas localidades hace que cada una de ellas pueda ser considerada como un solo mercado, no pudiendo haber competencia entre ellas, puesto que para los consumidores no será económicamente conveniente acceder a mercados diversos de aquéllos en que realizan habitualmente su consumo.

Así, según los recurrentes, operando las diversas localidades como mercados diferentes, con diversas condiciones de oferta y demanda, los precios finales no pueden ser iguales entre sí, en una economía de libre mercado.

2.2. El mercado de los combustibles ha sufrido alteraciones con motivo de la modificación del Decreto N° 20, de Minería de 1964, por el D.F.L. N° 1, de Minería de 1978, con el consiguiente cambio de las reglas del juego para las antiguas compañías distribuidoras, y como consecuencia de la actuación de la Empresa Almacenadora de Combustibles (EMALCO), la que, a través del sistema de arriendo de estanques de almacenamiento, ha posibilitado el ingreso de nuevas compañías distribuidoras, las que no han necesitado incurrir en los gastos e inversiones que, bajo la vigencia del Decreto N° 20 de Minería citado, les fueron exigidos a las compañías tradicionales.

Lo anterior significa que los nuevos distribuidores, al no tener que efectuar inversiones en plantas de almacenamiento, han ingresado al mercado en las zonas de mayor demanda (Santiago y sus alrededores) a precios extremadamente bajos. Además, muchos de estos nuevos distribuidores ostentan la doble calidad de mayoristas y minoristas, gozando en consecuencia del doble margen, que en la generalidad de los casos, las compañías tradicionales deben compartir con los vendedores a público.

La aparición de estas nuevas compañías ha acentuado una tendencia a la baja de los márgenes de comercialización de las compañías distribuidoras tradicionales en Santiago con objeto de poder seguir el desenvolvimiento del mercado. Es decir, las compañías tradicionales han debido reducir exageradamente



~~33~~
33

te su margen de comercialización en Santiago, como resultado de la competencia, con el objeto de no perder su posición en el mercado, reducción que es legítima y lícita en un mercado libre.

En cuanto a la evolución general de los precios, éstos en provincias son más altos, no con el objeto de compensar los menores márgenes de Santiago, sino que como producto de una disminución menos aguda que los de Santiago.

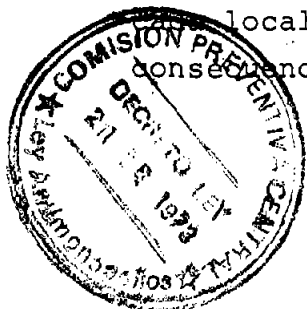
2.3. La posición de esta Comisión Preventiva Central, enunciada en el dictamen recurrido, atenta contra los principios de la economía libre, al pretender hacer extensivo a otros mercados una situación que es propia de una localidad determinada, con el agravante de que, si así sucediera, nada garantizaría al consumidor final que el precio fuera más bajo, puesto que los vendedores a público no estarían obligados a aplicar dicha rebaja, lo que implicaría que la disminución de precios, adoptada por las compañías distribuidoras para provincias, beneficiaría injustamente a los vendedores a público, sin traspasarse al consumidor final.

En mérito de los antecedentes ya reseñados, solicitan los recurrentes la modificación del dictamen por la vía del recurso de reposición, o de reclamación en su caso.

3.- En relación con los recursos brevemente mencionados, esta Comisión Preventiva Central viene en formular las siguientes consideraciones:

3.1. El punto central del dictamen recurrido no es en caso alguno la definición que del mercado pueda hacerse, sino precisamente, el problema de la política de precios de las compañías distribuidoras y la existencia de discriminaciones arbitrarias entre sus compradores.

Las compañías recurrentes, especialmente ESSO y COPEC, se han explayado latamente sobre la circunstancia de que la localidad debe ser considerada un mercado distinto, y que, en consecuencia, ellas son soberanas para decidir el precio final al



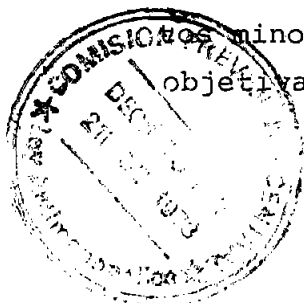
que venden sus productos en cada una de ellas, haciendo especial hincapié en que el menor precio de Santiago obedece a una mayor competencia y que, de todas formas, el precio fuera de Santiago ha sufrido, en cuanto a margen de comercialización, importantes disminuciones.

Respecto de estas argumentaciones, esta Comisión debe reiterar que su aceptación implicaría la consagración de una política de discriminación de precios, que no puede ser aceptada, ya que se alteraría el sistema de libre competencia que los recurrentes dicen defender.

No está en discusión el hecho de que cada agente económico, -comprendiendo entre ellos a las compañías distribuidoras de combustibles- sea soberano para fijar el precio de venta de sus productos, pero también es incuestionable que las condiciones en que se ofrecen dichos productos deben ser de general aplicación para todos los adquirentes, pudiendo sólo ser modificadas por razones no discriminatorias, razonables y de general aplicación.

3.2. Adicionalmente en el mercado de los combustibles ocurre que el vendedor a público, independientemente de su localización, tamaño o cantidad demandada, tiene una única opción válida de abastecimiento: la del proveedor al que está ligado. De este modo, él no puede ejercer presión de demanda sobre el mayorista que lo abastece, no existiendo para este último la necesidad de competir por obtener la preferencia del minorista, como tampoco el riesgo de que éste decida prescindir de su aprovisionamiento, salvo al término del contrato.

Por consiguiente, dado que el vendedor a público no tiene la posibilidad de cambiarse a un abastecedor que ofrezca mejores condiciones de precio, entrega, servicio, etc., y considerando que la oferta de un mismo distribuidor mayorista y para un mismo producto no tiene por qué ser diferenciada, no existirían razones que justifiquen cobrar precios diferentes a distintos minoristas, a no ser que estas diferencias puedan ser explicadas objetivamente.



~~15~~
35

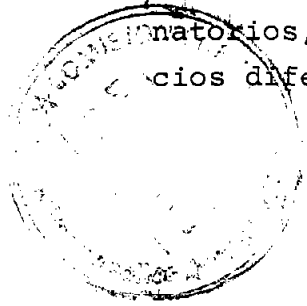
3.3. No es efectivo que esta Comisión haya señalado que, para los efectos de la venta de combustible, todo el país es un solo mercado. Esta afirmación de los recurrentes obedece a un error de interpretación del dictamen.

Esta Comisión estima también que constituyen mercados diferentes aquéllos en que interactúan libremente diversas fuerzas demandantes y oferentes de un determinado bien o servicio. En este sentido, es evidente que para un consumidor de Arica es irrelativo el precio final del combustible en Santiago, por ejemplo, ya que siempre le será económicamente inconveniente adquirir éste en la última localidad.

No obstante lo anterior, esta Comisión debe precisar que, en un esquema de libre competencia, es importante que los diversos agentes que concurren a un mercado determinado sean libres para decidir las condiciones en que el bien o servicio es ofrecido o demandado, situación que, respecto de los revendedores de combustibles, en cuanto adquirentes, no se produce, por razones contractuales que pueden variar o no. Lo anterior, implica que en este mercado ellos no pueden realizar una efectiva competencia, si a su vez, no pueden acceder más que a una forma de oferta, impuesta por la compañía distribuidora mayorista, e igualmente, por estar atados contractualmente no pueden cambiar en forma alguna el distribuidor mayorista.

Es también incuestionable que en un esquema de libre competencia, los oferentes de bienes y servicios, si bien son libres para fijar los precios a los que venden, deben mantener una política de precios que erradique todo tipo de discriminaciones y en que las diferencias de los mismos obedezcan a situaciones objetivas, razonables y de general aplicación.

Por no darse estas condiciones en las relaciones entre las compañías distribuidoras de combustibles y los vendedores a público, es que esta Comisión señaló que, para los efectos de los precios que cobran las compañías distribuidoras de combustibles, el país debía considerarse como un sólo mercado, donde los precios bases cobrados a los distribuidores minoristas de una misma compañía, por un mismo producto, no deben ser discriminatorios, aceptándose para distintas localidades y/o regiones, precios diferenciados, si se justifican los costos involucrados.

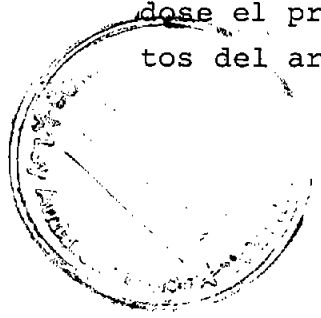


30

3.4. En cuanto a la circunstancia de que lo dictaminado signifique una intervención en la política de precios de las empresas, que atenta contra los principios económicos, esta Comisión debe hacer presente que ha actuado dentro de la esfera de sus atribuciones, puesto que en caso alguno ha indicado a las compañías a qué precio deben vender, ni que margen de comercialización deben aplicar, ni ninguna imposición de ese tipo; por el contrario, ha señalado que éstas deben vender sus productos a un precio, libremente fijado, exigiendo como condición sólo que dicho precio base sea uno en todo el país, sin perjuicio de los recargos o descuentos que corresponda aplicar, en razón de los diversos elementos objetivos que en cada situación puedan concurrir.

3.5. Finalmente, esta Comisión debe desestimar las alegaciones en el sentido de que si las compañías hicieran extensivo a otras localidades sus precios de Santiago ello no redundaría en un beneficio final para el consumidor, puesto que el margen sacrificado por las compañías beneficiaría ilegítimamente al vendedor a público, que no lo traspasaría al consumidor. Lo anterior implica desconocer la libertad de dicho comerciante para actuar, y la posibilidad de que éste, enfrentado a la opción de aumentar sus ventas, se niegue injustificadamente a hacerlo, en circunstancias de que, efectivamente debe enfrentar la competencia de otros vendedores a público, de tal modo que es razonable esperar que, salvo que medien acuerdos monopólicos, deba también, reducir sus precios finales al público.

4.- En mérito de las consideraciones anteriormente expuestas, esta Comisión Preventiva Central no da lugar a los recursos de reposición interpuestos por Abastecedora de Combustibles S.A., ESSO CHILE Petrolera Limitada y Compañía de Petróleos de Chile S.A., y en cuanto a los recursos de reclamación subsidiariamente interpuestos por los recurrentes mencionados y por SHELL CHILE S.A.C.I. y Combustibles Marítimos Limitada, estando todos interpuestos dentro de plazo legal, se acogen a tramitación y se elevan al conocimiento de la H. Comisión Resolutiva, teniendo el presente dictamen como suficiente informe para los efectos del artículo 9º del Decreto Ley N° 211, de 1973.



~~63~~
37

El presente dictamen fue acordado en sesión de esta Comisión Preventiva Central, de 25 de Septiembre pasado, por la mayoría de sus miembros presentes, señores Octavio Navarrete Rojas, Presidente, Arturo Yrarrázaval Covarrubias y Mario Guzmán Ossa, y con el voto en contra de don Gonzalo Sepúlveda Campos y don Iván Yáñez Pérez, quienes estimaron que debían acogerse los recursos de reposición, solicitando paralelamente a la H. Comisión Resolutiva, que se ordene la flexibilización de los contratos en los términos que expresan, en mérito de las siguientes consideraciones:

En el dictamen recurrido se ha considerado que las diferencias de precios que se observan entre los distintos mercados deben obedecer a diferencias en costos de transportes, distribución y otros, razonamiento que, en su opinión, no es valedero, ya que en cada mercado el precio será determinado por condiciones tanto de oferta (costo), como de demanda, siendo esta última la relevante en mercados monopólicos.

En el caso de los combustibles, la relación contractual entre distribuidor mayorista y comerciantes minoristas, implicca que el primero es un monopolista que enfrenta en un determinado mercado a los segundos. De esto no puede desprenderse, en su opinión, que el precio deba depender de las condiciones de costo, o que la demanda no sea el factor determinante de aquél. En el hecho, en cada mercado habrá una demanda por parte de los minoristas, derivada de la demanda de los consumidores finales, que será determinante en el establecimiento del precio.

Hacen presente los disidentes que en cada mercado, además de la libertad de entrada al mismo, los distribuidores mayoristas existentes compiten entre sí, ya sea directamente o a través de "sus" comerciantes independientes y no se ve la razón por la cual podría discriminar entre éstos, a no ser que existiera un acuerdo o colusión entre los distribuidores mayoristas, y se utilizara la discriminación -o amenaza de ella- como una herramienta de presión para controlar a los que intenten ser "independientes". Si este fuera el caso, el problema sería la colusión entre los distribuidores mayoristas, pero no la discriminación de precios, por cuanto ésta no se da entre distintos mercados.

En cuanto a la flexibilización de los contratos, si bien en principio no parece reprochable que existan elementos de tiu



po contractual que aten, por un período razonable de tiempo, a un comerciante independiente con un distribuidor, cuando el primero opera con la marca del segundo, sí se requiere que las partes tengan algún grado de flexibilidad contractual, de manera de adecuarse a los cambios y aprovechar aquellas condiciones más favorables que se puedan presentar. Dicha mayor flexibilidad se podría lograr si los comerciantes independientes tienen, a lo menos, la alternativa de abastecerse de su propio distribuidor, dónde lo estimen más conveniente.

Además, el señor Sepúlveda hace presente que los recurrentes COPEC y ESSO han objetado esa posibilidad, sin dar argumento válido alguno que le permita cambiar su opinión, limitándose a hacer consideraciones imprecisas respecto de la calidad, seguridad y abastecimiento oportuno del combustible, los que se verían afectados si el transporte fuera realizado por terceros. No obstante, olvidan señalar que actualmente el transporte sí es realizado, en parte, por terceros transportistas, sin que se sepa, ni se haya alegado, que esta circunstancia afecte la calidad del producto, su abastecimiento oportuno, o la seguridad en el transporte o carguío.

La calidad y el abastecimiento, en cualquier caso, son de responsabilidad de las partes que contratan, y en cuanto a los aspectos de seguridad, existen normas precisas sobre la materia (Decreto Supremo N° 278, de 1982, de Economía) y una autoridad encargada de velar por su cumplimiento.

Notifíquese a los recurrentes y al señor Fiscal Nacional Económico, y remítanse los recursos, conjuntamente con el presente dictamen a la H. Comisión Resolutiva.

[Handwritten signatures and stamps]

[Circular stamp: COMISION RESOLUTIVA]