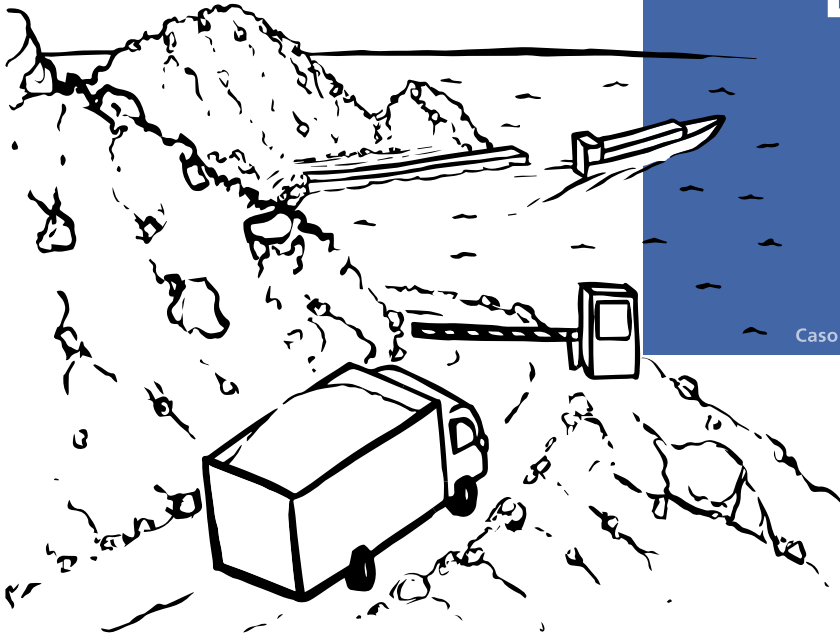


Dilema 42

Autores responsables:

Jorge Hermann
Valentina Pérez

Caso real, presentado con fines académicos.



Facilidad esencial en el mercado de la sal

Sociedad Sal Punta Lobos S.A. abusa de su posición dominante en el mercado.

La Compañía Minera Cordillera S.A. (CMC), es una empresa controlada por el estadounidense Leo Mahoney, dedicada mayormente a la comercialización y distribución de sal en la costa este de Estados Unidos. Por su parte, Sal Punta de Lobos S.A (SPL), fundada en 1905, fue proveedora de CMC hasta el año 2001, fecha en que fue adquirida por el grupo Yurazeck, quienes decidieron transformarse en competencia de CMC en el mercado internacional de la sal. En julio de 2003 CMC solicitó al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) condenar a SPL por realizar prácticas anticompetitivas en el transporte de la sal en la Región de Tarapacá. En particular, acusó a SPL de controlar los dos únicos puertos existentes para el embarco de la sal, los cuales actuarían como una facilidad esencial. Posterior al análisis del caso en 2006, el TDLC concluye que estos puertos no actúan como una facilidad esencial en el mercado en cuestión, sin embargo, se castiga a SPL por implementar barreras de entrada artificiales con una multa de 6.000 UTM.

La Compañía Minera Cordillera S.A. (CMC), fue una empresa controlada por el estadounidense Leo Mahoney hasta el año 2010, fecha en que falleció. Mahoney fue titular de las concesiones mineras de sal en el Salar Grande de Tarapacá, dedicándose mayormente a la comercialización y distribución de sal en la costa este de Estados Unidos, más que a su explotación en dicho salar, a pesar de ser dueño de concesiones mineras en ese lugar (Compañía Minera Cordillera, 2017).

Por su parte, Sal Punta de Lobos S.A (SPL) fue fundada en 1905 y ha sido pionera en la producción, distribución y venta de sal. Sus dueños, hasta el año 2001, fueron miembros de la familia Antonijevic, quienes contaban con la posibilidad de explotar el Salar Grande de Tarapacá. Este salar presenta hasta la actualidad características únicas, dentro de las cuales están: cercanía al Puerto Patillos, alta pureza, bajo contenido de bromo y metales pesados, ausencia de contenido orgánico y calidad

química estable y controlable (Lobos, s.f.).

Por alrededor de 30 años CMC se dedicó sólo a comercializar y distribuir la sal proveniente de las minas de SPL, hasta que en el año 2001 el grupo Yurazaeck, por medio de la Minera Prospecta, compra a SPL por un monto de US\$ 100 millones (Mendoza, 2014). Estos últimos deciden dejar de ser proveedores de CMC ese mismo año, convirtiéndose en su competencia en el mercado internacional de la sal.

Respecto a dicho mercado, prácticamente el 100% de la producción nacional provenía del Salar Grande de Tarapacá, existiendo siete empresas que se dedicaban a su explotación en el año 2000 y cinco en 2001. El volumen total de extracción anual, en toneladas, era de 5.082.911 en el año 2000 y 5.989.416 en 2001 (Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, 2006).

Ante el escenario de que SPL sería su competencia, CMC comenzó a dar curso a la explotación de sus propias minas de sal en el Salar Grande de Tarapacá, para lo cual requería un puerto de salida, fijando su mirada en Puerto Patache. Esto era necesario dado que para el mercado externo de exportación, el único medio de transporte económicamente viable era el transporte marítimo. Esto determinaba el rol significativo de los terminales portuarios, que calificaban como infraestructuras esenciales para la comercialización de la sal (Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, 2006).

El problema de esto es que en la Región de Tarapacá (donde se encontraban los yacimientos mineros) sólo existían dos puertos desde los cuales era económicamente posible el embarque de sal. El primero correspondía a Puerto Patillos, controlado por SPL a través de su filial Compañía Minera Punta de Lobos S.A, dando lugar a una integración vertical¹ entre la producción y el puerto, que hacía viable económicamente la exportación de la sal. El segundo correspondía a Puerto Patache, controlado por la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (Endesa), a través de su filial Compañía Eléctrica de Tarapacá S.A. (Celta).

En septiembre del año 2001, Endesa y Celta convocaron a una licitación para la enajenación del Puerto Patache

y su respectiva concesión marítima. En esta licitación participó SPL y Terminal Marítimo Minera Patache S.A. (TMMP), empresa relacionada a CMC. A pesar de las ofertas recibidas, este proceso de licitación fracasó gracias a las facultades que poseía Celta en las bases de la licitación, con lo cual rechazó todas las ofertas.

En noviembre del mismo año, CMC negoció directamente con Endesa y Celta, logrando la suscripción de un contrato de promesa de compraventa a través de la empresa TMMP. Dicha promesa dependía de que Puerto Patache fuera habilitado por la autoridad para transportar sal a granel mediante una ampliación del objeto de su concesión², lo cual Endesa solicitó a la Subsecretaría de Marina.

Ante esto, SPL llevó a cabo una serie de acciones tendientes a evitar que Puerto Patache pudiera servir para el embarque de sal de Cordillera y se concretara la compraventa prometida o cualquier otro acto o contrato relativo a ese puerto entre Endesa, Celta y Cordillera (Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, 2006).

A partir de lo anterior, en julio de 2003 CMC presentó una solicitud a la Honorable Comisión Resolutiva, para que se pronunciara respecto de las conductas de SPL. En este sentido expuso que durante los años anteriores, el Puerto Patillos estaba integrado verticalmente con SPL, siendo el único puerto habilitado para el embarque de la sal a granel, lo cual generaba problemas a la libre competencia, con consecuencias negativas para los consumidores. Además, señaló que la agresiva campaña judicial que llevó a cabo SPL, tenía la finalidad de acaparar el transporte de la sal, lo que a juicio de CMC infringía los lineamientos fijados en el Dictamen N° 1.045 de la Comisión Preventiva Central³. Esto tuvo como resultado un nuevo atentado a la libre competencia por afectar el mercado relevante del transporte de la sal (Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, 2006).

Adicionalmente, CMC argumentó que SPL había abusado de su posición dominante desde los años 80, debido a que durante esos años, realizó diferentes actos anticompetitivos con la finalidad de sacar del mercado a sus potenciales competidores. Esto le había llevado a tener un alto poder de mercado, el cual correspondía a más del 90% de las concesiones mineras del Salar Grande

1 *Integración vertical: donde una firma aguas arriba tiene el mismo dueño que una firma aguas abajo. Por ejemplo, una empresa fabrica un bien y otra empresa es la encargada de distribuirlo, sin embargo, ambas tienen el mismo dueño.*

2 *La concesión de Puerto Patache sólo permitía la operación de un muelle multipropósito para la descarga de carbón y ácido sulfúrico.*

3 *Son diversas proposiciones que buscan cautelar la competencia en procesos de licitaciones. Por ejemplo, establecer bases comunes que permita la existencia de una competencia igualitaria.*

de Tarapacá, aun cuando explotaba menos del 10%. De hecho, en 1997 producía un 97,4% de la producción total de sal, situación que se mantiene al menos hasta junio de 2003⁴.

Si bien CMC solicita al TDLC condenar la conducta anticompetitiva de SPL, en junio de 2003 existe una etapa previa donde la Fiscalía Nacional Económica (FNE) estudia el caso y entrega sus conclusiones al TDLC.

Al respecto, primero la FNE señala que en este caso son dos los mercados relevantes involucrados: (i) el mercado de la sal y (ii) el mercado portuario de la Región de Tarapacá. Ambos mercados son conexos en la medida que los puertos aptos de la Región de Tarapacá son un mercado relevante y, a la vez, infraestructuras esenciales para el mercado de la sal. El problema se ve potenciado debido a que existen dos puertos que cumplen con las condiciones necesarias para poder transportar la sal y el conflicto se incrementa aún más a causa de que sólo uno de ellos tiene los permisos legales necesarios para operar y es propiedad de la empresa SPL (Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, 2006).

Segundo, se señala que el mercado portuario de la Región de Tarapacá posee altas barreras a la entrada, por la ausencia de bahías aptas para habilitar terminales portuarios y los altos costos de construirlos. Por lo tanto, considerando que Puerto Patache sería habilitado para el embarque de sal, era necesario condicionar la participación en la propiedad de los terminales de Patillos y Patache. Dado que estos serían los únicos puertos adecuados para el transporte de la sal, la potencial venta de Patache a SPL significaría el acaparamiento de los puertos en el mercado (Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, 2006).

La FNE concluye (según lo expresado en la Sentencia N° 47/2006 publicada por el TDLC) que, aunque se regule el uso de los puertos, existen innumerables vías para discriminar por parte del competidor dominante que posee el monopolio de la infraestructura. Asimismo, estima que la posición de dominio que ha alcanzado SPL se debe a la adquisición de un puerto especializado que le ha proporcionado ventajas competitivas, calificándola como una infraestructura esencial.

Finalmente, la FNE le solicita al TDLC que resuelva: (i) los propietarios y/o concesionarios de los puertos de Patillos y Patache no podrán integrarse, fusionarse o comprar activos esenciales el uno del otro; (ii) los propietarios y/o concesionarios de los Puertos de Patillos y Patache, cuando las condiciones lo permitan, deberán permitir la transferencia de la sal producida por terceros; (iii) SPL ha incurrido en conductas contrarias a la libre competencia, sancionadas en el art. 3° del DL N° 211, al interponer acciones administrativas y judiciales contradictorias entre sí en el mercado de la sal y portuario de la Región de Tarapacá, que le sirve de infraestructura esencial con el fin último de mantener e incrementar su posición de dominio en el mercado de la sal; (iv) SPL debe abstenerse de ejecutar conductas que tengan por objeto crear barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores; (v) que SPL sea sancionada con una multa a beneficio fiscal ascendente a la suma de 6.000 UTM (\$282,1 millones⁵) (Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, 2006).

En base a todos los antecedentes probatorios aportados por las partes durante el proceso de la demanda, en diciembre de 2006, el TDLC resuelve: (i) acoger el requerimiento de la Fiscalía Nacional Económica, sólo en cuanto se declara que SPL ha infringido la libre competencia mediante la imposición de barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores con el objeto de mantener su posición de dominio en el mercado interno de la sal; (ii) condenar a la requerida SPL a una multa a beneficio fiscal ascendente a 6.000 UTM (\$282,1 millones⁶); (iii) ordenar a SPL y a CMC que consulten en lo sucesivo a este Tribunal cualquier operación que, por sí o sus filiales, directa o indirectamente, represente un aumento de concentración en el mercado de los servicios portuarios relevantes para el embarque de sal; (iv) no considerar que el puerto es una facilidad esencial⁷ (Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, 2006).

4 Anexo 1: Producción total de sal en 1997

5 Monto calculado con valor UTM enero 2018.

6 Monto calculado con valor UTM enero 2018.

7 *Facilidad esencial: es cuando una empresa posee un insumo indispensable para la prestación de servicios o producción del bien final en un mercado final y duplicar o sustituir este insumo no es factible desde la perspectiva económica.*

En vista a lo descrito previamente, ¿cuál es el problema ético que se da en este caso?

¿Cómo se ven afectados los consumidores?

¿Qué tanto perjudican a la competencia estas barreras de entrada artificiales?

¿Cree que es adecuada la multa impuesta por el tribunal?

Si no está de acuerdo con lo impuesto por el TDLC, ¿qué medidas cree que son las correctas para este caso?

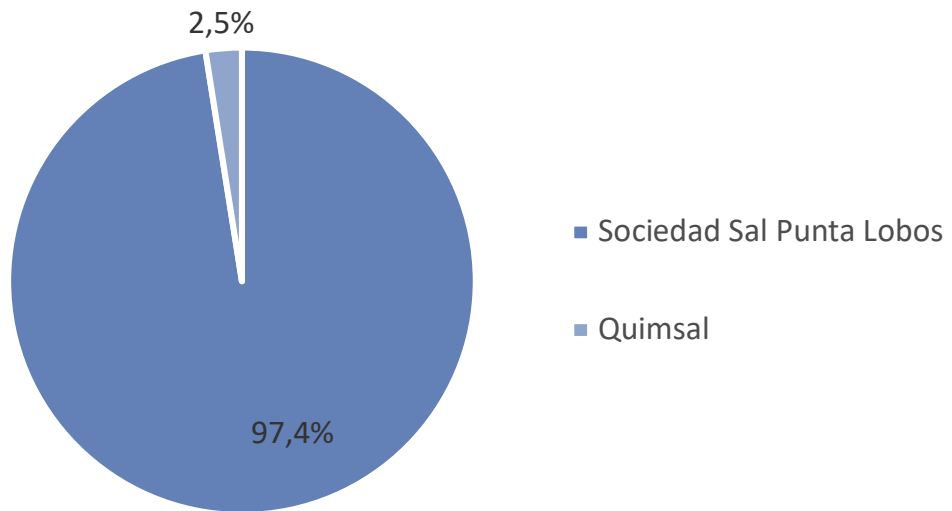
¿Con que frecuencia piensa que ocurre este tipo de ilícito anticompetitivo?

¿Cree que estas acciones son vistas como algo normal en el mercado?

¿Por qué?

Anexos

Anexo 1: Producción total de sal en 1997



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en la SENTENCIA N° 47/2006 (Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, 2006).

Anexo 2: Porcentaje de participación por empresas y/o personas naturales en la producción anual de sal

Tabla N°1: Porcentaje de participación por empresas y/o personas naturales en la producción anual de sal

Empresas	2000	2001	2002
	%	%	%
Sociedad Punta Lobos S.A ⁸	99,24	96,62	--
Víctor Parra M.	0,06	--	--
Comercial Sal Pacífico	0,21	--	--
Renato Casas del Valle	0,14	0,18	0,53
Mercosal	0,22	--	--
Lucía Montenegro C.	0,13	0,05	--
Soc. Punta de Lobos (Ex. Cia. Minera Kainitas)	--	--	99,02
José Álvarez Jara	--	--	0,17
Química Minerales Sales S.A (Quimsal)	--	0,15	0,28
TOTAL %	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos presentados en Tribunal de la Libre Competencia (2006).

Referencias

Compañía Minera Cordillera. (2017). Leo D. Mahoney, empresario, hombre de negocios y filántropo. Obtenido de CM Cordillera: <http://www.cmcordillera.cl/biografia-leo-mahoney.html>

Lobos. (s.f.). Empresa.

Obtenido de Sal Lobos: <http://www.sallobos.cl/empresa/index.html>

Mendoza, L. (12 de marzo de 2014). Yuraszeck y "gestores clave" de Caso Chispas disuelven su sociedad.

Obtenido de La Segunda: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2014/03/920571/yuraszeck-y-gestores-clave-de-caso-chispas-disuelven-su-sociedad>

Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. (5 de diciembre de 2006). Sentencia N°47/2006.

Obtenido de TDLC: http://www.tdlc.cl/tdlc/wp-content/uploads/sentencias/Sentencia_47_2006.pdf

8 Ex Cia. Minera Kainita S.A.