

Informe Complementario y comentarios a la contestación presentada por la Empresa de Correos de Chile frente a la demanda de Servicios de Correspondencia Envía Limitada

Gonzalo Islas Rojas, PhD.

Mayo de 2019.

Este Informe Complementario (“Informe Complementario”) formula precisiones y correcciones a algunas de las afirmaciones y argumentos esgrimidos en la Contestación de la Empresa de Correos de Chile (en adelante la “Contestación”), presentada ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (“TDLC”) el 22 de febrero de 2019 respecto de la Demanda corregida de la Empresa “Servicios de Correspondencia Envía Limitada” (“Envía”) presentada el 29 de enero de 2019 (en adelante, la “Demanda”). Este Informe Complementario, a su vez, en varias de sus secciones se basa en el análisis y argumentos desarrollados en el Informe titulado *“Conductas Exclutorias en el Sector Postal: Teoría, Experiencia Internacional y Análisis del Caso Chileno”*, elaborado por este autor y acompañado al expediente Rol C 359-2018 del TDLC (en adelante, el “Informe”).

Los argumentos del presente Informe Complementario pueden ser agrupados en 4 grandes temas:

- a) Competencia en el Mercado Postal
- b) Mercado relevante
- c) Racionalidad del uso de descuentos por parte de Correos de Chile
- d) Ausencia de uso de una estrategia de precios predatorios

A continuación, se revisan cada uno de ellos en detalle.

a) Competencia en el Mercado Postal

En su introducción, la Contestación señala que:

“el mercado de correspondencia en el segmento empresas -“correspondencia corporativa” o “correspondencia grandes clientes”- es abierto, desregulado, competitivo y no existen barreras a la entrada, lo que queda en evidencia primo facie, por el alto número de competidores privados que participan -actual e

históricamente- en la prestación de estos servicios durante las últimas décadas en Chile” (página 1).

En base a esa descripción, la Empresa de Correos de Chile (en adelante e indistintamente “Empresa de Correos de Chile”; “Correos de Chile” o “Correos”) sostiene en su Contestación la inexistencia de las condiciones económicas estructurales para sustentar los comportamientos anticompetitivos que la Demanda describe.

Al respecto, es efectivo que existe un número relativamente alto de empresas participantes en el mercado nacional postal y que algunos competidores privados han logrado permanecer en el mercado por un periodo extenso de tiempo. Esto es claramente indicado en el Informe, en sus páginas 23 y siguientes.

En particular, la Tabla 1 del Informe enumera 5 operadores privados de distribución de correspondencia, presentes en el mercado nacional a diciembre de 2017. Sin embargo, el mismo Informe explica que las condiciones de mercado han cambiado en los últimos años, a consecuencia de la declinación del volumen nacional de correspondencia distribuida. De esta forma, el alto número de participantes es un reflejo de las condiciones imperantes en el pasado y no de las condiciones actuales.

Por otra parte, incluso en presencia de competidores privados con un nivel de cobertura alto a nivel nacional, la Empresa de Correos de Chile ha mantenido su posición de dominio en el mercado nacional de distribución de correspondencia. Correos de Chile, en su Prospecto de Emisión de Bonos, señaló que se trataba de un mercado “muy concentrado” y que sus competidores privados son “pequeños, pero crecientes”¹ y que su participación de mercado alcanzaba una cuota de 70% en los servicios de distribución de correspondencia. A su vez, en su Reporte Integrado 2017², Correos señaló tener una cuota de 67% del mercado en lo que denomina “Grandes Cuentas Postales” y una cuota de 97% del mercado en lo que denomina “Estado Postal”.

Cabe notar que, en ninguna de sus secciones, la Contestación desmiente la existencia de tal posición de dominio.

La Contestación también analiza las barreras de entrada identificadas en el Informe, que corresponden a: a) Cobertura y Red, b) Ventajas de Costos producto de la regulación (Derecho de Conducción y Exención legal del IVA), c) Rol de Operador Designado para la Unión Postal Universal y correspondencia cuya distribución está reservada por disposición legal para Correos de Chile, y d) Demanda en declinación.

En relación con la posición de Correos de Chile como operador designado para la Unión Postal Universal, la Contestación señala que:

¹ Prospecto de Emisión de Bonos de Correos de Chile de septiembre de 2017, página 7. Disponible en: <http://www.bolsadesantiago.com/NoticiasCibe/novedades/HOME/ci%2013891%20inscripci%C3%B3n%20bonos%20serie%20a%20correos%20de%20chile.pdf>

² Página 73.

85. Al contrario de lo que supone la demandante, la obligación legal de prestar el servicio postal universal, lejos de constituir una ventaja competitiva para Correos de Chile, supone una gravosa carga organizativa, logística y financiera, que ninguna de las demás empresas del rubro se encuentra obligada a soportar, lo que sólo se justifica por la función pública que, en tanto organismo integrante de la Administración del Estado, la ley ha encargado a Correos de Chile (...).

127. Además, el hecho que Correos de Chile sea el encargado de proveer servicios terminales de distribución del correo internacional, si bien supone ingresos, también conlleva -al menos- costos operacionales y financieros relevantes.

Con respecto a estos dos puntos, cabe notar que, si bien efectivamente el servicio postal universal implica costos para la Empresa de Correos de Chile, esos costos tienen como contrapartida varios privilegios, entre ellos, la exención legal del IVA, la reserva de exclusividad en la distribución de cartas en que la ley mencione expresamente a la Empresa de Correos de Chile y el beneficio del denominado Derecho de Conducción, dispuesto únicamente para los carteros de Correos de Chile (el cual no existe en otros países). Además, estos privilegios permitirían, de acuerdo a lo señalado por Envía en su Demanda, que Correos pueda utilizar tasas de descuento selectivamente diseñadas respecto de grandes clientes corporativos, excluyendo a sus actuales y potenciales competidores privados.

Adicionalmente, en relación con la distribución del correo internacional, la misma Empresa de Correos de Chile señaló en la presentación del *roadshow* asociado a la emisión de sus bonos corporativos de 2017 que:

“El negocio internacional, corresponde a envíos de documentos y paquetes desde y hacia otros países, dentro de este negocio existe una red conformada por más de 190 países pertenecientes a la Unión Postal Universal (UPU) en donde Correos de Chile ostenta una ventaja competitiva única, al ser el operador nacional designado por el Estado de Chile para estos efectos. El crecimiento de esta línea para Correos de Chile fue de un 31,6% en 2016 con respecto a 2015.”

Con respecto a este punto, no se observa en este análisis realizado por Correos de Chile, y dirigido a los potenciales compradores de sus bonos corporativos, una advertencia sobre su una supuesta carga organizativa, logística y financiera gravosa para Correos que representaría la obligación de prestar el Servicio Postal Universal. Por el contrario, la evaluación de Correos de Chile es que su posición como integrante de la Unión Postal Universal le otorga una ventaja competitiva única al ser el operador designado por el Estado de Chile para la prestación del Servicio Postal Universal.

Por otro lado, tratándose de la Cobertura y Red, la Contestación plantea que la mayor cobertura de red de Correos de Chile (derivada de su posición histórica como monopolio estatal y conservada en el tiempo a partir de su rol como operador del Servicio Postal Universal) representa un costo adicional para la empresa (párrafos 86, 108, 109, 113, 114 y 115 de la

Contestación) y posibilita la adopción de tácticas de descreme por parte de los operadores privados. Al respecto, la Contestación señala:

86. A partir de lo expuesto, se advierte que Correos de Chile, siendo una entidad empresarial, regida por la legislación común, cumple una función pública en la provisión del servicio de correspondencia en general, debiendo destacarse como una de las más relevantes la de contar con cobertura a nivel nacional para permitir que cualquier habitante del territorio pueda acceder a este servicio.

108. En Chile, no existen barreras de acceso a la red de Correos, y ello, es reconocido por la propia Envía en su Demanda Corregida (...) Envía y las demás empresas privadas competidoras, utilizan la red de distribución de Correos. En Chile, cualquier persona o empresa, sea competidor o cliente final, puede acercarse a una sucursal de Correos para imponer envíos a cualquier destino o zona y, en rigor, eso implica que toda la demanda de Correos es plenamente disputable.

109. De hecho, y tal como se explicará, las obligaciones de Servicio Postal Universal, lejos de constituir una barrera de entrada o monopolio de los operadores designados en aquellas zonas cubiertas por la competencia, operan como un subsidio a la competencia cuando -como en el caso de Chile- hay una tarifa plana que no distingue entre zonas más y menos densas o costosas de atender, para el caso del segmento postal.

113. Así, es importante establecer que la competencia que ha surgido en este sector económico no necesariamente se explica por ventajas de costo o eficiencias de las empresas privadas y que, al menos en teoría, algunos operadores no existirían en ausencia de estos subsidios cruzados geográficos, que mantienen los precios de las zonas más baratas de servir por sobre los costos.

114. Este fenómeno no es nuevo y es conocido como "descreme" o "cherry picking" y describe la práctica comercial de empresas que proveen productos o servicios solo a los clientes más valiosos o menos costosos, y no a los clientes que son menos rentables.

115. Por lo mismo, el precio que cobra Correos de Chile por utilizar su red para llegar a las zonas más alejadas o de menor densidad, no alcanza a cubrir el costo real en que incurre Correos por prestar ese servicio y, lejos de operar como una barrera de entrada, ello funciona como un subsidio al ingreso de competidores, no necesariamente más eficientes, según se explicará.

En primer lugar, una primera corrección a lo señalado por Correos de Chile, es respecto de la regulación del sector postal en el caso chileno, en el sentido que los operadores privados de distribución de correspondencia no contratan con Correos de Chile la distribución de correspondencia destinada a zonas donde no tienen cobertura, ni utilizan su red, sino que son

los propios originadores o clientes finales corporativos (remitentes de la correspondencia) quienes celebran convenios de franqueo convenido, por medio de los cuales acuerdan con Correos de Chile las tarifas para aquellos envíos que corresponden a zonas no cubiertas por los operadores privados de correo.

Más aún, el Reglamento de Franqueo Convenido,³ establece en su artículo 2 que *“las personas interesadas deberán ser clientes finales del servicio y suscribir un contrato en el cual se establecerán derechos y obligaciones de las partes”*. En consecuencia, suscribir esta clase de franqueo no es posible para un operador privado de distribución de correspondencia, quien no puede agrupar la correspondencia de sus clientes finales destinada a zonas en donde no tiene cobertura y contratar su distribución con Correos de Chile, pues no tiene la calidad de “cliente final” exigida por esa disposición emitida por la Empresa de Correos de Chile.

De los documentos proporcionados por Envía para la elaboración del Informe Complementario, referidos a la correspondencia de algunos de sus clientes corporativos⁴, destinada a zonas en donde Envía no cuenta con cobertura, se observa que es el respectivo cliente quien indica al operador privado el número del código correspondiente al contrato de franqueo convenido que tiene suscrito ese cliente con Correos de Chile, instruyendo al operador para que deposite dicha categoría de correspondencia en la respectiva sucursal de Correos.

Así, por ejemplo, entre los documentos proporcionados por Envía para la elaboración del Informe Complementario, se incluyó a modo de referencia un correo electrónico en el cual el cliente corporativo instruyó a Envía para que depositara esa clase de correspondencia en la sucursal de Correos de Chile, agregando que, para esos efectos, solicitaría a Correos habilitar el respectivo Código N°525108, correspondiente al convenio de franqueo convenido entre ese cliente y Correos de Chile⁵.

Asimismo, el Tarifario de Empresas 2009 de Correos de Chile, acompañado en la Demanda, indica expresamente que los descuentos por volúmenes serían aplicables únicamente a aquellos “clientes con contrato de Franqueo Convenido”.

Por su parte, Envía ha confirmado a este autor que no cobra una tarifa por depositar esa correspondencia en la sucursal de Correos de Chile. Por lo tanto, constituye un error conceptual sostener que los operadores privados de distribución de correspondencia utilizan la red de Correos de Chile, como si hicieran uso de un insumo de red comercializado a nivel mayorista por Correos (desagregación) para, posteriormente, cobrar a su cliente corporativo una tarifa final minorista por depositar esa correspondencia en la respectiva sucursal de Correos.

³ Resolución Exenta N°21 de la Empresa de Correos de Chile, de 1 de febrero de 2002 que aprueba Reglamento del Servicio de Franqueo Convenido.

⁴ Por ejemplo, DCV Depósito de Valores y Caja de Compensación Los Héroes.

⁵ Correo de fecha 31 de mayo de 2016 de una ejecutiva de la Caja de Compensación Los Héroes a una ejecutiva de Envía.

En segundo lugar, aun cuando el nivel de cobertura del operador privado sea alto (de acuerdo a la Contestación⁶, menos de un 2% de la correspondencia de Falabella y Scotiabank distribuida por Correos corresponde a envíos a zonas extremas en donde Envía no cuenta con cobertura), un cliente corporativo cuya correspondencia tenga alcance nacional, necesariamente deberá contratar con 2 operadores en el caso que elija a un operador privado (siempre con Correos de Chile más un operador privado), lo que incrementa los costos de transacción para aquellos clientes que contratan con un operador privado.

En tercer lugar, cabe notar que, si bien efectivamente existe un mayor costo asociado al transporte de correspondencia desde el origen (en la gran mayoría de los casos, Santiago) hacia el destino, la correspondencia originada en clientes corporativos hacia zonas extremas también puede generar los ahorros de costos, tal como implícitamente lo reconoce la propia Contestación (Ver sección c) de este Documento).

Considerando que es Correos de Chile la que puede negociar directamente el precio con cada cliente corporativo, sin que exista un criterio público para definir el nivel de descuentos, la empresa estatal tiene plena libertad para mitigar el eventual descreme referido en su Contestación por la vía de no otorgar descuentos a aquellos clientes corporativos que sólo hacen uso de la red de Correos de Chile para acceder a zonas no cubiertas por operadores privados⁷.

En cuarto lugar, de acuerdo a la cifra otorgada en la propia Contestación de Correos de Chile, si sólo el 2% de la correspondencia distribuida a Falabella y Scotiabank estuvo dirigida a zonas extremas en donde los operadores privados no cuentan con cobertura, es muy probable que esos envíos no alcancen los volúmenes mensuales para que Correos de Chile aplique las respectivas tasas de descuento que Correos dice aplicar a los Grandes Clientes⁸, y de las cuales supuestamente se aprovecharían los operadores privados (subsidio).

Por último, en relación con el descreme mencionado por Correos de Chile en su Contestación, vista la cobertura de sus principales competidores privados de distribución de correspondencia, no se observa en el mercado nacional de distribución de correspondencia la presencia de condiciones y comportamientos propios del fenómeno de descreme, como el que preocupa a Correos. Por lo tanto, es incorrecto afirmar que existiría una práctica comercial de empresas que proveen productos o servicios solo a los clientes más valiosos o menos costosos, y no a los clientes que son menos rentables, operando el precio cobrado por Correos de Chile como una especie de subsidio al ingreso de competidores⁹.

Lo anterior, porque la lógica económica del descreme apunta a proveer únicamente servicios y productos a los clientes corporativos más valiosos o menos costosos. Sin embargo, la oferta de

⁶ Página 24, párrafo 100.

⁷ Notar que la definición que hace Correos con respecto al acceso a descuentos operacionales (ver sección C) probablemente deja fuera a esta categoría de clientes, en los casos donde contratan con Correos solamente la distribución de su correspondencia dirigida hacia zonas fuera de la cobertura de los operadores privados.

⁸ Página 22; párrafo 89.

⁹ Página 27; Párrafo 115.

servicios postales de los operadores privados de correo de mayor tamaño no se encuentra restringida a las zonas en donde se encuentran los clientes corporativos más rentables (o menos costosos de atender). La tabla 2 del Informe muestra que, al menos 3 operadores de correo superan un 70% de la cobertura a nivel nacional.

Lo anterior, independientemente de que, la restricción normativa vigente en el Reglamento de Franqueo Convenido, impide cualquier uso de la red de Correos de Chile que los operadores privados pretendan hacer para prestar como un servicio propio la distribución de correspondencia dirigida a zonas en donde no tienen cobertura.

En relación a la Exención legal del IVA, la Contestación señala que:

128. El análisis que en relación con la exención del IVA realiza la demandante es incompleto. Ello, ya que el argumento se basa exclusivamente en la ventaja en precio que tiene Correos dada la exención, sin analizar, cuál es la desventaja en costos, ya que no puede deducir IVA de la compra de insumos. Tampoco analiza cuáles son los efectos de la exención en el mercado relevante de empresas, los que incluso pueden ser nulos si estos clientes corporativos utilizan estos servicios como insumos y hacen uso del crédito fiscal.

Al respecto, cabe notar que el Informe reconoce que los clientes corporativos, a diferencia de las personas naturales, pueden eventualmente obtener la devolución del IVA, (página 28), lo cual limita el impacto de la ventaja competitiva que representa tal exención. (Con la excepción de aquellas entidades exentas de IVA o aquellas para las cuales el crédito fiscal por impuesto supera al débito). No obstante lo anterior, la exención del IVA representa una ventaja de costos para Correos de Chile.

Siguiendo la metodología propuesta en el documento “Informe Económico a la Consulta de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago sobre el Recurso de Amparo Interpuesto por Chile Express S.A. y Línea Aérea Nacional contra Empresa de Correos de Chile¹⁰” y actualizando los datos de acuerdo a la información contenida en los Estados Financieros de la Empresa de Correos de Chile, al mes de diciembre de 2017, el resultado es el siguiente:

- (i) Correos de Chile reporta ingresos por venta en 2017 por \$105.027 millones de pesos. La exención total del IVA equivale a \$19.955 millones de pesos.
- (ii) El costo de ventas correspondiente a los gastos en bienes y servicios alcanzó a \$38.603 millones. Se suma a este costo el gasto en administración en bienes y servicios, el cual alcanzó a \$3.650 millones, lo que resulta en \$42.253 millones que podrían tener crédito fiscal, de estar éstos gravados con IVA, y, por lo tanto, representar un crédito fiscal para Correos de Chile de \$8.028 millones.

¹⁰ Informe acompañado al expediente sobre Amparo Económico Rol N°3.256-97, desarrollado por los profesores Carlos Williamson y Fernando Coloma de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Por lo tanto, la exención neta para Correos de Chile alcanza un total estimado de \$11.927 millones. Si bien está estimación no considera los efectos dinámicos asociados a la exención (En particular, que la exención induce una distorsión en el uso de los insumos por parte de Correos de Chile, privilegiando el uso de recursos internos (gasto en personal), de todas formas representa un ahorro significativo de impuestos y por ende una ventaja en costos.

Finalmente, en relación con el denominado Derecho de Conducción, como se muestra en la sección IV.2.1 del Informe, éste constituye una evidente ventaja en términos de costos para la Empresa de Correos de Chile.

No obstante, su posición de ventaja puede verse aún más exacerbada, si se observan los costos efectivos que enfrenta Correos de Chile para proveer los servicios de distribución de correspondencia a aquellos clientes corporativos a los que, según señala Correos, puede ofrecer un nivel de descuentos determinado por el ahorro de tareas operacionales. Como se verá en la sección c) siguiente, esos descuentos debiesen guardar relación con ahorros de costos producto de actividades que Correos de Chile deja de efectuar, como es, por ejemplo, la preclasificación de la correspondencia.

b) Mercado relevante

En relación con el mercado relevante, la Contestación plantea que:

88. Para determinar el mercado relevante del producto, en el que incidirían las conductas consideradas contrarias a la libre competencia por Envía, es necesario identificar los productos que provee Correos y que corresponden a servicios de correspondencia en el segmento corporativo, que son susceptibles de ser disputados por empresas privadas de distribución de correspondencia.

62. La definición de mercado relevante que formula Envía en su Demanda Corregida no define el perímetro del mercado en el cual se verifica el proceso competitivo con nuestra representada: (a) no señala cuáles son los productos específicos con los que Envía compite con Correos; y (b) omite mencionar cuáles son las características y atributos específicos de los productos que ofrece.

63. Las falencias antes mencionadas son relevantes para lograr encuadrar la discusión. Nos asiste la convicción que, las características y atributos de los productos ofrecidos por Envía, difieren de aquellas de los productos que ofrece Correos en el segmento empresas. Lo anterior, trae como consecuencia, que la demandante deba, en la etapa procesal correspondiente, acreditar los índices de sustitución existentes entre sus productos y los de Correos en el mercado relevante. De no lograr acreditar que existe una sustitución real en la demanda por los productos ofrecidos por ambas empresas, no quedará más que concluir, que no estamos en presencia de un proceso de competencia que se verifique en el mismo mercado relevante.

97. *En síntesis, el mercado relevante del producto en atención a los hechos descritos en la Demanda Corregida de Envía, corresponde a los servicios de correspondencia provistos a clientes corporativos que son susceptibles de ser disputados por empresas privadas de correspondencia, esto es, dentro del segmento corporativo, para cada uno de los productos, Carta Comercial y Carta Más.*

99. *En cuanto al mercado geográfico, dada la centralización de actividades corporativas en Santiago, prácticamente el 100% de esta correspondencia tiene como origen Santiago y como destino todo el territorio nacional. En ese sentido, el mercado geográfico se puede definir como Santiago, desde el punto de vista de la localización de la demanda y los clientes de las empresas de correos; o -en una definición más tradicional-, el mercado geográfico concierne al territorio nacional, desde el punto de vista del destino de la correspondencia.*

Cabe notar que la definición de mercado relevante dada por la Contestación es, relativamente similar en la práctica, a aquella que plantea la Demanda, a saber: “Dado el análisis anterior, desde la perspectiva del derecho de la libre competencia, en el presente caso, es pertinente definir el mercado relevante como aquel correspondiente a los servicios de distribución de correspondencia para empresas (“B2C”) en el ámbito nacional¹¹”.

Sin embargo, después de definir el mercado relevante (párrafo 97 de la Contestación), Correos de Chile indica que no se señalaría en la Demanda los productos específicos de Envía que compiten con los productos de Correos, ni sus atributos y características específicas, requiriendo incluso la acreditación de índices de sustitución entre los productos de Envía y los de Correos de Chile. Cabe notar que, tanto en el Informe como en la Demanda, se observa la definición de mercado relevante en sus dimensiones referidas a producto, actividades y geografía.

Con todo, en su Contestación, Correos de Chile sugiere que el mercado debería ser separado por productos, ya que los distintos tipos de correspondencia pueden tener niveles de servicio (por ejemplo, seguimientos GPS), plazos o condiciones de entrega distintas. Esto plantea la pregunta sobre qué tipos de servicio de correspondencia deberían considerarse como parte de un mismo mercado.

Al respecto, resultan ilustrativas la guía de la Unión Europea, en la cual se define al Servicio Postal Básico como “la entrega de envíos de correspondencia a los destinatarios que figuran en los envíos”¹². La misma guía indica los casos en que se consideran mercados diferenciados:

¹¹ Demanda; página 34.

¹² “Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas de competencia al servicio postal y sobre la evaluación de determinadas medidas estatales relativas a los servicios postales”, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas del 6 de Febrero de 1990; Sección 2.3.

- Aquellos donde existen derechos exclusivos por parte de un operador postal
- Distribución de copias idénticas de un mismo envío (por ejemplo, correspondencia comercial)
- Mercado del Correo rápido, caracterizado como aquel que ofrece “mayor rapidez y seguridad en la recogida” y que puede incluir todas o algunas de las siguientes prestaciones suplementarias: garantía de entrega en una fecha determinada; recogida de los envíos a domicilio; entrega en mano al destinatario; posibilidad de cambio de destino o de destinatario en tránsito; confirmación al remitente de la recepción de su envío; seguimiento de los envíos; trato personalizado de los clientes y prestación de un servicio a la carta, según sus necesidades.

Notar que la Unión Europea considera al seguimiento como una prestación complementaria, la cual no sería, por sí misma, suficiente para considerar la correspondencia con servicio de seguimiento como un mercado separado.

La normativa Europea también señala que *“el mercado de productos o servicios pertinente abarca todos los productos o servicios que son suficientemente intercambiables o sustituibles, no sólo por sus características objetivas, en virtud de las cuales resultan especialmente idóneos para satisfacer las necesidades constantes de los consumidores sus precios o su uso previsto, sino también por las condiciones de competencia o la estructura de la oferta y la demanda en el mercado de que se trate”*¹³. Con respecto a la sustituibilidad, el mismo hecho de que los clientes corporativos cambien de proveedor en forma relativamente fácil, tal como muestran los antecedentes de la Demanda de Envía, sugiere que el grado de sustituibilidad en el uso del producto, desde el punto de vista de la demanda, es alto.

Por otra parte, cabe notar que los casos de restricción de la competencia descritos en la Demanda apuntan a comportamientos ocurridos recientemente (2016 a 2018), en donde se observa que los clientes corporativos percibieron una sustitución eficaz entre los servicios que tenían contratados con Envía y los servicios ofrecidos por Correos de Chile. Se trata de una evidencia empírica de sustituibilidad de la demanda natural y dinámica¹⁴.

Por lo tanto, lo que muestran los casos denunciados por la Demanda, a los que se agregaría el caso más recientemente descrito, en su solicitud para ser parte del caso, por el competidor privado WSP (sobre descuentos exclusorios formulados por Correos de Chile a su cliente

¹³ Directrices de la Comisión Europea sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, publicadas en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas del 11 de julio de 2002; párrafo 44.

¹⁴ En este sentido es ejemplificada la definición del Mercado de Producto por la Comunicación de la Comisión Europea relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas del 9 de diciembre de 1997. Específicamente su párrafo 38, al referirse a los elementos de prueba de una sustitución entre dos productos, se refiere a la importancia de observar sucesos acaecidos recientemente en una lógica de sustitución de productos.

corporativo Cencosud-Scotiabank)¹⁵, es que los clientes corporativos evalúan y deciden con eficacia y sencillez la sustitución de los servicios postales contratados con operadores privados por los servicios postales de distribución de correspondencia prestados por Correos de Chile.

Al respecto, se puede concluir que características de los productos de Envía, como el contar con seguimiento GPS, pueden ser percibidas como beneficiosas por los clientes corporativos, pero en general, no constituyen una característica que sea fundamental o esencial para su contratación. Esto se desprende, precisamente de que, en la práctica, dichos clientes hayan contratado indistintamente, y así lo han hecho, con Correos de Chile y con Envía el servicio de correspondencia.

Esa evidencia se ve corroborada, por ejemplo, a propósito de la sustitución del servicio postal de Envía por el servicio de correo ordinario de Correos de Chile decidida por Santander. En su Contestación, Correos de Chile señala¹⁶ que comenzó a prestar a Santander, desde el mes de enero del año 2016, lo que denomina “servicio de Carta Comercial”. El enfoque analítico en base al comportamiento del cliente final indica que, para Santander¹⁷, ese producto de Correos de Chile correspondió simplemente a la “modalidad de correo corriente”. Para ese cliente corporativo bastó ese “correo corriente” para sustituir el servicio de distribución de correspondencia que había adjudicado antes a Envía.

c) Racionalidad del uso de descuentos por parte de Correos de Chile

La Contestación busca racionalizar los descuentos utilizados por Correos de Chile como ejemplos de descuentos operacionales (conocidos a nivel comparado como “*work-sharing*”):

89. Con respecto a los segmentos en los que Correos de Chile ofrece sus productos y servicios, estos dicen relación con personas y empresas, existiendo distintas alternativas de productos postales diferenciadas para cada uno de ellos. A su vez, dentro del segmento empresas, que corresponden a las personas jurídicas que celebran contrato de franqueo convenidos y tienen más de 500 envíos mensuales, existen tres subsegmentos

(i) Empresas sin descuento. Aquellos que tienen menos de 3.000 envíos mensuales
(ii) Empresas con descuento por volumen. Aquellos que tienen más de 3.000 envíos mensuales.

¹⁵ Escrito de WSP Servicios Postales S.A. presentado ante el TDLC el 16 de abril de 2019.

¹⁶ Página 16; Nota al pie N°43.

¹⁷ Según puede apreciarse en el correo electrónico de 7 de enero de 2016, el señor German Morong Venegas de Santander señaló al señor Enrique Vegas de Envía, que desde el mes de enero de 2016, el proceso de generación de los estados de cuenta de la tarjeta de crédito se realizaría “bajo la modalidad de corriente a través de Correos de Chile”.

(iii) Corporativo o Grandes Clientes. Aquellos que tienen más de 30.000 envíos mensuales y asumen ciertas obligaciones que ahorran procesos y tiempo a Correos, y que se benefician de un factor o porcentaje de descuento más alto que en el caso de descuentos por volumen.

92. En cuanto a los clientes corporativos, estos corresponden a un subconjunto de empresas de gran tamaño, a veces llamados grandes clientes, que demandan servicios distintos de aquellos que requieren las personas o los clientes empresas de menor tamaño y que, como se adelantó, además del volumen, asumen obligaciones que permiten a Correos eliminar completamente, o reducir sustancialmente, los costos de procesos connaturales al despacho de correspondencia y su clasificación. Al respecto, es importante aclarar que los costos de servir a los clientes corporativos son distintos de aquellos relacionados con la provisión de servicios al segmento de personas, y ello no se debe sólo al mayor volumen de despachos de cartas.

95. Así podemos desde ya adelantar que la demandante y su informante, el Sr. Islas, cometen un error al buscar la causa de los descuentos sólo en las economías de escala en cada proceso productivo, ignorando que en el mercado corporativo - como ya se adelantó- hay procesos de altos costos que no se requieren implementar para dar el servicio o que se pueden automatizar en razón de las obligaciones que asumen estos clientes (...).

152. La forma en que los clientes Scotiabank (como parte del Holding Cencosud), Falabella y Banco Santander entregan su correspondencia a Correos de Chile genera ahorros relevantes para este último, porque:

(i) Su correspondencia llega a la planta Centro Tecnológico Postal de Correos de Chile -ya sea porque la transportan ellos o la retira Correos de Chile-, lo que ahorra en primer lugar los costos asociados a sucursales.

(ii) Entregan la carga normalizada y preclasificada, y, además, entregan volúmenes tales de correspondencia que permiten a Correos ahorrar todo el proceso de clasificación, ya que la carga viene separada en cajas por región, centro de distribución o cartero, lo que permite el despacho directo; o bien, para volúmenes menores es posible ahorrar en el proceso de clasificación manual, introduciendo la carga en un clasificador automático.

(iii) Correos se ahorra la logística reversa; esto es, la devolución al remitente en su domicilio de la correspondencia no entregada al destinatario. Lo anterior, dado que el mismo remitente retira de las dependencias de Correos esta correspondencia.

Lo anterior muestra que los descuentos que describe Correos de Chile pueden ser clasificados como “descuentos operacionales” o de “work-sharing”.

De acuerdo con la definición que propone un documento de la Unión Europea, estos descuentos son *“dirigidos a los originadores de correspondencia e intermediarios por compartir servicios. Los descuentos operacionales no están generalmente ligados a volúmenes. En industrias con economías de red, el término “work-sharing” está ligado generalmente al precio de acceso. Como ocurre en el caso de otras industrias con economías de red, el acceso a la red postal puede ocurrir en múltiples etapas, generalmente tomando lugar en los centros de clasificación del incumbente... este trabajo incluye la recolección, consolidación, pre-clasificación y transporte realizado por clientes o compañías que entregan el correo al operador incumbente”*¹⁸.

La Directiva Postal de la Unión Europea (“Directiva Postal”) hace explícito que estos descuentos deben estar ligados al ahorro de costos, señalando que *“Las tarifas deben tener en cuenta los costes evitados en relación con los servicios ordinarios que incluyen la totalidad de las prestaciones ofrecidas para la recogida, clasificación, transporte y entrega de envíos postales individuales”*¹⁹.

La obligación de transparencia y el principio de no discriminación se hacen explícitos en el inciso quinto del artículo 12 de la Directiva Postal, el cual extiende estos principios más allá de las tarifas correspondientes al Servicio Universal y los hace extensivo al uso de Descuentos por parte de los operadores incumbentes: *“Cuando los proveedores de servicio universal apliquen tarifas especiales, por ejemplo a los servicios a las empresas, a los remitentes de envíos masivos o a los preparadores del correo de varios usuarios, deberán respetar los principios de transparencia y no discriminación por lo que se refiere a las tarifas y las condiciones asociadas. Las tarifas, junto con las condiciones asociadas a las mismas, se aplicarán igualmente entre las distintas terceras partes interesadas y entre estas y los proveedores de servicio universal que suministren servicios equivalentes. Tales tarifas también se propondrán a los usuarios, en especial a los particulares y pequeñas y medianas empresas, que efectúen envíos en condiciones similares”*²⁰.

La jurisprudencia europea ha interpretado que tales descuentos, de ser ofrecidos a originadores (empresas) también deben estar disponibles para consolidadores privados de Correo (Caso Deutsche Post-Vedat Deniz, C292-06)²¹. Notar que, en el caso chileno, tal como se revisará más adelante, el franqueo convenido excluye a los Correos Privados.

Por otra parte, sobre el uso de descuentos operacionales por parte de Correos de Chile cabe señalar lo siguiente:

¹⁸ Report on the development of end-to-end competition and access regulation across the EU Member States in the light of recent jurisprudence concerning discount regimes in the postal sector, página 13 (traducción propia).

¹⁹ Directiva Postal de la Unión Europea, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 27 de febrero de 2008, Preámbulo 39.

²⁰ Directiva Postal de la Unión Europea, 2008, Artículo 12.

²¹ C-292-06. Cabe notar la diferencia con respecto a los descuentos por volumen, en los cuales la jurisprudencia en algunos casos ha aceptado que los descuentos entregados a originadores no se hagan extensivo a operadores privados de correos que hagan uso de la red del incumbente.

i) Sobre los volúmenes de envíos y la estructura de descuento:

De acuerdo con lo indicado por la Contestación, los descuentos operacionales son ofrecidos a clientes corporativos, cuyo volumen mensual de correspondencia supere los 30.000 envíos mensuales, siendo esa clase de descuentos (operacionales) más altos que los descuentos por volumen que Correos aplicaría a las empresas con más de 3.000 y menos de 30.000 envíos mensuales (párrafo 89 numeral iii de la Contestación).

La información recogida de la actividad promedio mensual de un operador privado de correo como Envía, muestra que existen clientes corporativos, que teniendo un volumen mensual de correspondencia menor a las 30.000 unidades mensuales, entregan en forma regular su correspondencia en forma preclasificada. De esta forma, el límite que Correos de Chile establece para definir qué clientes pueden acceder a descuentos operacionales no necesariamente captura en forma correcta la existencia de ahorros de costos por parte de sus clientes.

Por otro lado, también a partir de información proporcionada por Envía para la elaboración del Informe Complementario, del total de la correspondencia que este operador privado distribuye, sólo un ■% sería retirada desde las oficinas de sus respectivos clientes, mientras que el resto sería entregado directamente en sus instalaciones (generalmente ya preclasificado) o bien generado por Envía (ensobrado o impresión más el respectivo ensobrado), siendo esto último respecto de volúmenes menores.

Así, para el período diciembre de 2018-febrero 2019, y de acuerdo a información proporcionada por Envía para la elaboración del Informe Complementario, 17 clientes corporativos entregaban su correspondencia preclasificada, representando ella un 75,9% del volumen total de correspondencia distribuida por ella (superior a ■ unidades). A su vez, de acuerdo con estimaciones de Envía, el costo de la actividad de preclasificación de la correspondencia representa solamente el 3,8% de los costos totales de su proceso productivo.

Al observar el detalle de los 17 clientes corporativos, ■ de ellos se encuentran por sobre las 3.000 unidades mensuales, que es el límite inferior señalado por Correos de Chile para la aplicación de descuentos por volumen, mientras que ■ de ellos se encuentran por sobre las 30.000 unidades mensuales, que es el límite inferior a partir del cual Correos de Chile señala que comienza a aplicar descuentos más altos que los descuentos por volumen respecto de sus precios de lista.

Dadas estas cifras, por ejemplo, si sólo el 3,8% de los costos totales representan las tareas de preclasificación, no se observa la racionalidad económica de las magnitudes de descuentos que Correos de Chile estaría aplicando respecto de los precios de lista considerados para sus clientes corporativos, tales como Santander, Falabella o Scotiabank, las que tendrían tasas de descuento de un 70% a 90% respecto de los precios de listado de sus servicios postales para empresas, de acuerdo a las estimaciones realizadas en el Informe. Descuentos de tal magnitud inducen a la contratación en forma exclusiva con Correos de Chile.

ii) Sobre la transparencia de los descuentos:

Al estar ligados al reemplazo de procesos específicos dentro de la cadena de operación postal, los descuentos operacionales pueden tomar distintos valores, dependiendo de los procesos que efectivamente sean sujetos de ahorro. Cabe notar, sin embargo, que la existencia de estos descuentos no aparece en ninguno de los documentos referidos a las tarifas y condiciones de servicio de la Empresa de Correos de Chile (Tarifario Empresas de Correos de Chile²², Condiciones del Servicio de Correos de Chile²³) que fueron examinados por este autor.

Esto es sumamente relevante, ya que al no existir claridad con respecto al monto de estos descuentos, los volúmenes para los cuales estarían disponibles, y el ahorro asociado a cada servicio que sea sustituido por los clientes, queda abierto el espacio para que Correos de Chile pueda discriminar precios entre sus clientes corporativos, formulando selectivamente descuentos de elevadas magnitudes a los grandes clientes corporativos cuya captación pueda afectar la escala mínima de participación de sus competidores privados.

La normativa europea es clara al respecto, al establecer el principio de no discriminación para el caso de los descuentos operacionales y así lo ha reafirmado la jurisprudencia (Rozman, 2018). Una de las razones que justifican la exigencia de transparencia y no discriminación es que, en su ausencia, operadores con posición dominante podrían intentar excluir a sus rivales mediante el uso selectivo de descuentos.

Por lo tanto, Correos de Chile, al no establecer en forma pública la estructura de descuentos operacionales, mantiene la capacidad de discriminar precios entre sus clientes corporativos y, eventualmente, utilizar estos descuentos como un mecanismo para excluir competidores del mercado, manteniendo o incrementando su posición dominante en el mercado. Más aún, el mismo hecho de que los descuentos a clientes específicos sean motivo de discusión de las sesiones de Directorio de la empresa, es una indicación clara del uso selectivo de descuentos formulados por Correos para clientes específicos²⁴.

iii) Sobre los montos de los descuentos:

Al mismo tiempo, cabe notar que la Contestación no analiza si los descuentos otorgados son consistentes con los ahorros de costos que se generarían en la relación de Correos de Chile con los grandes clientes corporativos.

Cabe recordar que la Directiva Postal Europea hace explícita la relación que debe existir entre estos descuentos y los ahorros de costos: *Las tarifas deben tener en cuenta los costes evitados en relación con los servicios ordinarios que incluyen la totalidad de las prestaciones ofrecidas para la recogida, clasificación, transporte y entrega de envíos postales individuales*²⁵.

²² Se revisaron las tarifas de Mercado Empresas, de Correos de Chile, de 1 de octubre de 2017; del año 2009; y de 1 de abril de 2018, acompañados en el primer otrosí de la Demanda de fojas 431 del expediente Rol C 359-2018 del TDLC.

²³ Documento proporcionado por Envía, certificado por un notario público de Santiago con fecha 22 de enero de 2018.

²⁴ Cuarta Sesión Ordinaria del Directorio de Correos de Chile, de 27 de abril de 2017, Acuerdo N°49.

²⁵ Directiva Postal de la Unión Europea, 2008, Preámbulo 39.

Si bien no se cuenta con la información correspondiente a la estructura de costos de Correos de Chile, la evidencia internacional disponible en el Informe “Economics of Postal Services”²⁶, señala que para los países europeos, los costos de recolección representan en promedio un 12% del costo total y los costos de clasificación representan en promedio un 15,8% del costo total de los servicios de distribución de correspondencia.

Estas cifras son similares a las que se desprenden del fallo del caso Deutsche Post-Vedat Deniz, mencionado anteriormente, en el cual el Tribunal señaló que *“Cabe notar que las rebajas concedidas actualmente por Deutsche Post a sus clientes profesionales para el depósito, en los centros de gestión postal, de cantidades mínimas de envíos clasificados previamente, oscilan entre un 3 % y un 21 % como máximo”*²⁷.

Conforme a lo anterior, las tasas de descuentos estimados en el Informe, que alcanzarían para el caso de Correos de Chile magnitudes por sobre el 80% del precio de lista del tarifario para empresas, superan notoriamente las estimaciones realizadas a nivel comparado respecto de los ahorros en costos que debiesen reflejar los descuentos operacionales, situados entre un 12% y 21% de los costos totales del proceso productivo.

iv) Sobre el acceso por parte de operadores privados a los descuentos por clasificación:

Una discusión importante en la literatura se refiere a las condiciones de acceso de los operadores privados de distribución de correspondencia a la red del incumbente.²⁸ Rozman (2018) analiza la aplicación del principio de no discriminación en el caso de los descuentos operacionales y muestra que existen argumentos económicos, tanto a favor de restringir, como de favorecer el acceso a la red del incumbente por parte de los operadores privados de distribución de correspondencia. Uno de los argumentos que se pueden dar para limitar el acceso a la red es prevenir el cherry picking (descreme)²⁹.

Al respecto cabe notar que en el caso chileno, la regulación excluye a los operadores privados de distribución de correspondencia de la posibilidad de acceder a descuentos operacionales o por volúmenes, ya que el franqueo convenido está limitado a los clientes finales y no está abierto a los operadores privados de correos, ni tampoco a intermediarios. En tal sentido, la postura adoptada por la Empresa de Correos de Chile, mediante la dictación de la regulación sobre franqueo convenido del año 2002, se ubica en el extremo de restringir completamente el

²⁶ NERA (2004), “Economics of Postal Services: Final Report”, Reporte preparado para la Unión Europea, disponible en <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14108/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>

²⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia, C292-06, considerando 39.

²⁸ Ver, Geradin, D. (2015). Is mandatory access to the postal network desirable and if so at what terms? TILEC Discussion Paper. Tilburg: Tilburg University y Rozman, Til (2018), “Prices and Conditions of Access to the Postal Network: The Principle of Non-Discrimination”, en P. L. Parcu et al. (eds.), New Business and Regulatory Strategies in the Postal Sector, Topics in Regulatory Economics and Policy.

²⁹ Rozman (2018), p.171-172.

acceso de los operadores privados a la red de Correos de Chile, reduciendo el potencial de descreme al que hace referencia en su Contestación³⁰.

d) Ausencia de uso de una estrategia de precios predatorios

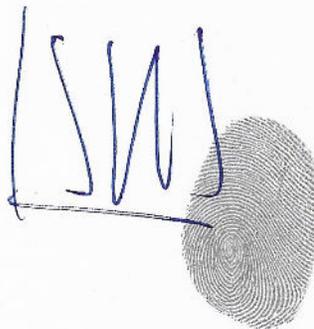
La Contestación discute en las páginas 30 a 33 la teoría económica del uso de una estrategia de precios predatorios. Cabe notar que, en lo sustantivo, el análisis es el mismo que presenta el Informe en sus páginas 10 a la 14.

Sin embargo, la Contestación no discute el punto central del argumento del Informe y de la Demanda, esto es, que, en el caso de la industria postal, donde existe una parte importante (y creciente, dada la caída de la correspondencia entre personas) del volumen de correspondencia que es generado por un grupo reducido de clientes, es posible, para un operador dominante (como es el caso de Correos de Chile), por la vía de descuentos selectivos, generar un efecto de exclusión de competidores de menor tamaño (la teoría del caso expuesta en la Demanda y en el Informe referida a Descuentos Excluserios). El desarrollo de la idea teórica y los ejemplos de casos concretos en la Unión Europea, se encuentran contenidos en la sección III.3.2 del Informe.

Tal como lo señala la misma Contestación en su párrafo 151, los clientes corporativos de gran volumen representan una proporción significativa del total de correspondencia para un operador postal.

De hecho, para Correos de Chile los clientes denominados “Grandes Cuentas Postales” representaron, para los años 2016 y 2017, el 86% y 85% del total de número de envíos de sus clientes institucionales³¹, respectivamente.

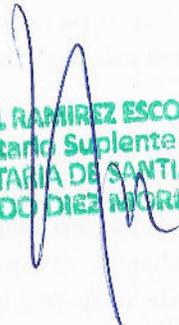
Más aún en el caso de los operadores más pequeños (como es el caso de los operadores privados que compiten con Correos de Chile), uno o dos clientes de gran tamaño pueden significar la diferencia entre alcanzar una escala mínima de operación o no. En tal sentido, la Contestación no se hace cargo de desmentir el uso de descuentos selectivos por parte de Correos de Chile y sus potenciales efectos excluserios, de cierre de mercado a actores actuales y potenciales y de desalentar el grado de competencia en el mercado nacional de distribución de correspondencia.

A handwritten signature in blue ink, consisting of the letters 'ISW' with a horizontal line underneath, is positioned to the left of a grey ink fingerprint.

³⁰ Página 27; párrafos 114 y 115.

³¹ Reporte Integrado de Correos de Chile año 2017, p. 75. Disponible en: https://correotransparente.correos.cl/Contenidos/08%20MEMORIAS/MEMORIAS/2017/reporte_integrado2017.pdf

FIRMO ANTE MI DON **GONZALO ANDRES ISLAS ROJAS**, CNI. 10.979.920-3. QUIEN
ACREDITA IDENTIDAD CON LA CÉDULA RESPECTIVA.- SANTIAGO 24 MAYO 2019.-


MANUEL RAMIREZ ESCOBAR
Notario Suplente
34ª NOTARIA DE SANTIAGO
EDUARDO DIEZ MORELLO