



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



Expte. N° 064-006211/2001 – S01: 0030739/02 (C.652) y  
sus acumulados Expte. N° 064-5609/2001 (C.648), y  
Expte. N° 064-015402/2001 (C.714) FP-ML-MLQ-DG-  
MAM

DICTAMEN N° 702

BUENOS AIRES, 01 FEB 2011

SEÑOR SECRETARIO

Elevamos para su consideración el presente dictamen referido a las actuaciones que tramitan por el Expediente N° 064-006211/2001 del Registro del Ex - MINISTERIO DE ECONOMÍA, caratulado: "TERMINAL SALTA S.A. y LA VELOZ DEL NORTE S.A. s/ INFRACCIÓN LEY 25.156" (C.652), y sus acumulados Expediente N° 064-5609/2001, caratulado "LA VELOZ DEL NORTE S.A. (CIUDAD DE SALTA) s/ INFRACCIÓN A LA LEY 25.156" (C.648), y el Expediente N° 064-015402/2001, caratulado "TERMINAL SALTA Y LA VELOZ DEL NORTE S.A. (DENUNCIA NUEVA CHEVALLIER S.A.) s/ INFRACCIÓN LEY 25.156" (C.714), iniciados como consecuencia de la denuncia interpuesta por las empresas ALMIRANTE GUILLERMO BROWN S.R.L., ATAHUALPA S.R.L., y NUEVA CHEVALLIER S.A., por presunta infracción a la Ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia.

#### I. SUJETOS INTERVINIENTES.

1. Las denunciadas son las empresas ALMIRANTE GUILLERMO BROWN S.R.L. (en adelante "ALTE. BROWN"), ATAHUALPA S.R.L. (en adelante "ATAHUALPA"), y NUEVA CHEVALLIER S.A. (en adelante "NUEVA CHEVALLIER"), todas ellas



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



prestadoras del servicio público de transporte automotor de pasajeros de mediana y larga distancia.

2. Las denunciadas son las empresas TERMINAL SALTA S.A. (en adelante "LA TERMINAL") y LA VELOZ DEL NORTE S.A. (en adelante "LA VELOZ"). Cabe aclarar que la firma LA VELOZ, es accionista de LA TERMINAL, concesionaria de la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta, Provincia homónima.

## II. LA ACUMULACIÓN DE EXPEDIENTES.

3. El día 13 de julio de 2001, esta Comisión Nacional resolvió acumular a las presentes actuaciones como foja única, el Expediente N° 064-005609/2001 (C.648), caratulado "LA VELOZ DEL NORTE S.A. s/ INFRACCIÓN A LA LEY 25.156", en el entendimiento de que en los expedientes referidos existe identidad en la conducta denunciada, como también identidad en las partes denunciadas. En consecuencia, habida cuenta que el trámite en ambos se encontraba en el mismo estado procesal, a fin de evitar duplicidad en la prueba y demás actuaciones, por razones de economía procesal, y tendientes a evitar pronunciamientos contradictorios, se procedió a la acumulación de las actuaciones, que continuaron en el Expediente N° 064-006211/01 (C.652).
4. La conducta denunciada en ambas actuaciones es idéntica, y consistiría en la obstaculización de venta de pasajes, recepción de encomiendas y atención del usuario en boleterías adecuadas, en la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta.
5. El día 19 de octubre de 2004 esta Comisión Nacional resolvió acumular como foja única a los presentes actuados el Expediente N° 064-015402/2001 (C.714), caratulado "TERMINAL SALTA Y LA VELOZ DEL NORTE S.A. (DENUNCIA NUEVA CHEVALLIER S.A.) s/ INFRACCIÓN LEY 25.156" (C.714)" al Expediente N° 064-006211/2001(C.652), ambos del Registro del Ex - Ministerio de Economía de la Nación, debido que a las actuaciones previamente citadas le son aplicables el principio



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



de conexidad, por lo que resultó procedente su acumulación con el propósito de analizar el mercado de servicio público de autotransporte de pasajeros desde y hacia la Ciudad de Salta, Provincia homónima, de carácter interjurisdiccional, y la eventual existencia en el mismo de conductas contrarias a la Ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia.

### III. LAS DENUNCIAS.

6. Las empresas ALTE. BROWN, ATAHUALPA, y NUEVA CHEVALLIER formalizaron una denuncia contra las empresas LA VELOZ y LA TERMINAL, por la presunta comisión de una conducta restrictiva de la competencia en el mercado de prestación del servicio público de transporte automotor de pasajeros de larga distancia. La empresa ALTE. BROWN solicitó el dictado de una medida cautelar.
7. Las empresas denunciadas ALTE. BROWN y NUEVA CHEVALLIER expusieron que son prestatarias del servicio público de transporte automotor de pasajeros de larga distancia, de carácter interjurisdiccional, según habilitación otorgada por la Secretaría de Transporte de la Nación, desarrollando su actividad en una extensa zona del país, entre las cuales se encuentra la ciudad de Salta. A su vez, la empresa ATAHUALPA es prestataria del mismo servicio, pero de media y larga distancia.
8. Señalaron que con fecha 9 de Agosto de 2000, la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad Salta fue concesionada por la Municipalidad de dicha ciudad a LA TERMINAL.
9. Continuaron explicando que la empresa LA VELOZ es competidora de las denunciadas en los servicios de transporte de pasajeros de larga distancia. Asimismo, dicha firma es accionista de la empresa concesionaria de la Estación Terminal de la Ciudad de Salta, cuyos propietarios son los señores Marcos Jacobo LEVIN y Ricardo TEPLIXKE y, el primero de los nombrados, desempeñaba el cargo de Presidente de la empresa LA TERMINAL.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Exterior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



10. Manifestaron que como consecuencia de una orden judicial, para entregar la terminal libre de ocupantes a la nueva concesionaria, las empresas de transporte fueron desalojadas de sus boleterías dentro del ámbito de la mencionada Estación Terminal.
11. Expresaron que debido al desalojo aludido y a la falta de provisión de una boletería provisoria, las empresas de transporte terrestre debieron atender en pequeñas mesas precarias instaladas en espacios comunes de las líneas de plataformas del predio de la Estación Terminal, destacando que la empresa LA VELOZ continuó operando en su boletería, en desmedro de las demás empresas competidoras a quienes colocó en una situación de desigualdad competitiva, al no poder brindar sus servicios de venta y comercialización de pasajes de manera adecuada.
12. Plantearon que la adjudicataria de la concesión pretendía incorporar al contrato a suscribirse con las empresas de transporte que operaban en la Estación Terminal, factores distorsionantes de la competencia, los cuales resultan perjudiciales al interés económico general, ya que permitiría la obtención de ventajas anticompetitivas significativas a favor de la concesionaria, por la posición dominante, que a decir de las denunciantes, tiene en dicho mercado.
13. Afirmaron que hasta la fecha de la denuncia que originó los presentes actuados, la concesionaria "...no colocó ni un solo ladrillo de la futura obra, como tampoco previo la instalación de casillas o boxes transitorios en el que puedan funcionar las boleterías hasta la culminación de la obra...", la cual se estipuló en un plazo de tres años.
14. Reiteraron que en dicha oportunidad, las empresas se encontraban atendiendo en pequeñas mesas precarias instaladas en espacios comunes de las líneas de plataformas del predio de LA TERMINAL, colocando a las denunciantes y demás empresas competidoras de LA VELOZ, en una posición de desigualdad competitiva, al no poder brindar sus servicios de venta y comercialización de pasajes de manera adecuada.
15. El día 4 de octubre de 2001 la empresa ALTE. BROWN amplió la denuncia interpuesta.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de los Consumidores

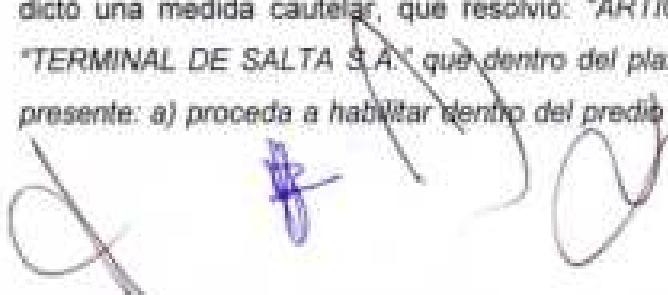


16. En dicha oportunidad, manifestó que LA TERMINAL notificó en forma verbal a las denunciantes que las obras de la construcción donde funcionará en forma provisoria la Estación Terminal de Ómnibus de esa ciudad, se encontraban terminadas, teniéndose prevista la mudanza a la misma en los comienzos del mes de octubre de 2001.
17. Denunció que el Contrato de Boletería que fuera presentado con fecha 3 de agosto de 2001, debidamente agregado a las presentes actuaciones, no fue modificado.
18. Indicó que si la empresa LA TERMINAL llevara adelante su cometido, estaría desobedeciendo lo ordenado en el Art. 1, incisos a) y b) de la Resolución oportunamente dictada por esta Comisión Nacional con fecha 13 de julio de 2001.
19. El día 25 de octubre de 2001 las empresas ALTE, BROWN y ATAHUALPA denunciaron hecho nuevo.
20. Manifestaron que a partir de la 0 hora del 25 de octubre de 2001, LA TERMINAL, procedió a la habilitación de las obras provisionales ejecutadas en el predio de la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta, "*... instalándose en las nuevas boleterías solamente las empresas que firmaron el contrato de subconcesión, en total diez, de las cuales cinco son prestadoras del transporte de larga distancia, entre las que se encuentra La Veloz del Norte S.A., de modo tal que en realidad son cuatro empresas las firmantes, ya que ésta última forma parte del grupo económico que conforman Terminal Salta S.A.*"
21. Sostuvieron que "*... el lugar en donde hasta anoche funcionaban las boleterías, fue cercado totalmente, no permitiéndose el acceso al público lo cual está causando un grave perjuicio al interés económico general, como así también se han cortado los servicios de luz, agua, teléfonos, etc.*"
22. Expusieron que dicha medida cercena la libertad de trabajo de las empresas, impidiendo la garantía constitucional de ejercer el libre comercio, obstaculizando, restringiendo y limitando la operatividad en la prestación de los servicios públicos.

23. Indicaron que los cambios precitados, devinieron en la privación a las denunciadas de la posibilidad de efectuar sus ventas de pasajes en forma normal, perjudicando, en su opinión, a los usuarios en general, quienes se vieron imposibilitados de acceder a los servicios regulares de las distintas empresas, ante la ausencia de boleterías.

### III. PROCEDIMIENTO.

24. El día 26 de abril de 2001 la empresa ALTE. BROWN, presentó ante esta Comisión Nacional la denuncia que originó las presentes actuaciones.
25. El día 27 de abril de 2001, el Sr. ALBERTO SERRANO, en su carácter de representante legal de la empresa ALTE. BROWN, ratificó la denuncia de conformidad con lo previsto en el artículo 175 del CPPN, de aplicación supletoria según lo establece el artículo 56 de la Ley Nº 25.156.
26. El día 17 de mayo de 2001, se llevó a cabo la realización de audiencias testimoniales, e informativas, en la Ciudad de Salta, Provincia del mismo nombre, oportunidad en la cual se realizó una inspección ocular en la Estación Terminal de Ómnibus de Salta.
27. El día 1º de junio de 2001, se ordenó correr traslado de la denuncia a las empresas LA VELOZ y LA TERMINAL, en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Nº 25.156, a fin de que brinden las explicaciones que estimaren corresponder.
28. El día 20 de junio 2001, las empresas LA VELOZ y LA TERMINAL contestaron el traslado conferido en legal tiempo y forma.
29. El día 10 de julio de 2001, esta Comisión Nacional de Defensa de la Competencia dictó una medida cautelar, que resolvió: *"ARTÍCULO 1º.- Ordenar a la EMPRESA "TERMINAL DE SALTA S.A." que dentro del plazo de diez (10) días de notificada la presente: a) proceda a habilitar dentro del predio de la Estación Terminal de Ómnibus*





Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Exterior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



sita en la calle Hipólito Irigoyen 1347 de la ciudad de Salta, Provincia de Salta, instalaciones adecuadas para asegurar a la empresa denunciante ALMIRANTE GUILLERMO BROWN SRL, y a todas aquellas empresas de transportes que operan en la mencionada terminal y que se encuentren en idéntica situación, la normal atención a los usuarios del servicio, la comercialización de los pasajes, y las actividades relacionadas con el despacho de encomiendas.; b) Proceda a formular una oferta de alquiler y/o uso a la empresa ALMIRANTE GUILLERMO BROWN SRL, de la instalación que se habilite, en condiciones comerciales no discriminatorias respecto de las otras empresas de transporte que estuvieran funcionando normalmente, y de acuerdo a las condiciones estipuladas en el pliego de licitación.-"

30. El día 13 de julio de 2001, mediante resolución, esta Comisión Nacional dispuso la acumulación a las presentes actuaciones del Expediente Nº 064-005609/2001 (C.648), caratulado "LA VELOZ DEL NORTE S.A. s/ INFRACCIÓN A LA LEY 25.156". A su vez, se presentó ante este organismo LA TERMINAL, denunciada en autos, e interpuso recurso de aclaratoria, el cual fue denegado por esta Comisión Nacional con fecha 31 de agosto de 2001.
31. El día 4 de octubre de 2001 la empresa ALTE. BROWN amplió la denuncia interpuesta.
32. El día 22 de octubre de 2001 se tomó audiencia informativa a las empresas ALTE. BROWN, ATAHUALPA, LA TERMINAL y LA VELOZ.
33. El día 23 de octubre de 2001 la empresa denunciante ALTE. BROWN solicitó la ampliación de la medida cautelar dictada por esta Comisión Nacional en el mes de julio de 2001.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



34. El día 25 de octubre de 2001 las empresas ALTE. BROWN y ATAHUALPA denunciaron hecho nuevo.
35. El día 12 de noviembre de 2001, las denunciadas mencionadas *ul supra* ratificaron la ampliación de la denuncia de conformidad con lo previsto en el artículo 175 del CPPN, de aplicación supletoria según lo establece el artículo 56 de la Ley N° 25.156.
36. El día 28 de diciembre de 2001 mediante Resolución CNDC, esta Comisión Nacional resolvió: *“ARTÍCULO 1º: No hacer lugar a la ampliación de la medida cautelar solicitada por la empresa ALMIRANTE GUILLERMO BROWN S.R.L. ARTÍCULO 2º: Ordenar a TERMINAL SALTA S.A. que ofrezca un convenio de alquiler adecuado a las condiciones establecidas en el pliego de bases y condiciones correspondiente a la licitación de la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley N° 25.156. ARTÍCULO 3º: Ordenar a TERMINAL SALTA S.A. que, en el término de 48 hs. y hasta tanto celebre convenio la Empresa ALMIRANTE GUILLERMO BROWN S.R.L. y cualquier otra que lo solicite, permita el ingreso a las instalaciones habilitadas para boleterías provisionales, en los términos del considerando pertinente, conforme lo establece el artículo 35 de la ley N° 25.156, todo bajo apercibimiento de lo dispuesto en el artículo 46 del mismo cuerpo legal.”*
37. El día 9 de enero de 2002 LA TERMINAL interpuso recurso de aclaratoria sobre la Resolución CNDC con fecha 28 de diciembre de 2001, el cual fuera denegado por esta Comisión Nacional con fecha 15 de enero del mismo año.
38. El día 13 de febrero de 2002 se celebró audiencia con las empresas ALTE. BROWN, LA TERMINAL y LA VELOZ.
39. El día 4 de febrero LA TERMINAL interpuso ante esta Comisión Nacional recurso de apelación contra la Resolución CNDC de fecha 28 de diciembre de 2001.





Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



40. El día 28 de febrero de 2002 la denunciante en autos, ALTE. BROWN interpuso pedido de aclaratoria y suspensión de términos.
41. El día 14 de marzo de 2002 se concedió el recurso de apelación interpuesto por LA TERMINAL contra la Resolución CNDC de fecha 28 de diciembre de 2001, en los términos del Art. 53 de la Ley Nº 25.156 y su decreto reglamentario 89/2001 por ante la Excm. Cámara Federal de Apelaciones de la Ciudad de Salta, Provincia homónima.
42. El día 18 de marzo de 2002 a la solicitud de aclaratoria y suspensión de términos formulada por la denunciante ALTE. BROWN, esta Comisión Nacional no hizo lugar por improcedente.
43. El día 3 de abril de 2002 esta Comisión Nacional procedió a elevar a la Excm. Cámara Federal de Apelaciones de Salta las presentes actuaciones a fin de dar trámite del recurso de apelación concedido en los términos del Art. 52 y 53 de la Ley Nº 25.156 y su decreto reglamentario Nº 89/2001.
44. El día 12 de julio de 2002 la Cámara Federal de Apelaciones de Salta solicitó la remisión del Expediente en original.
45. El día 26 de octubre de 2002 esta Comisión Nacional practicó una inspección ocular en la Estación Terminal de Ómnibus de Salta, Provincia homónima, a efectos de verificar el cumplimiento de la medida cautelar dictada en autos.
46. El día 27 de noviembre de 2002 el Tribunal de Salta resolvió confirmar la Resolución CNDC de fecha 28 de diciembre de 2001, apelada por LA TERMINAL.
47. El día 22 de septiembre de 2004 esta CNDC resolvió fijar en al suma de \$200 (PESOS DOSCIENTOS) el monto de la contracautela que debiera satisfacer la empresa denunciante ALTE. BROWN, oportunamente ordenada por la Cámara Federal de Apelaciones de Salta.
48. El día 19 de octubre de 2004 esta Comisión Nacional resolvió acumular a los presentes actuados el Expediente Nº 064-015402/2001 (C.714), caratulado



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



\*TERMINAL SALTA Y LA VELOZ DEL NORTE S.A. (DENUNCIA NUEVA CHEVALLIER S.A.) al Expediente N° 064-006211/2001(C.652), ambos del Registro del Ex – Ministerio de Economía de la Nación.

49. El día 22 de octubre de 2004 la empresa ALTE. BROWN acompañó el seguro de caución requerido como contracautela por esta Comisión Nacional conforme lo dispuesto oportunamente por la Cámara Federal de Apelaciones de Salta.
50. El día 9 de noviembre de 2004 se solicitó información a LA TERMINAL, la cual luce debidamente agregada a las presentes actuaciones.
51. El día 22 de noviembre de 2004 atento al estado del Expediente C.714 acumulado en autos, de conformidad con lo previsto en el Art.29 de la Ley N° 25.156, se ordenó correr traslado a las empresas LA TERMINAL y LA VELOZ de la denuncia y ampliación de la misma efectuada en su contra ante esta Comisión Nacional por la empresa de transporte NUEVA CHEVALLIER, en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 25.156, a fin de que brinde las explicaciones que estime corresponder.
52. El día 16 de diciembre de 2004 las denunciadas en autos contestaron el traslado del Art.29 conferido.
53. El día 18 de julio de 2005 esta Comisión Nacional ordenó a la empresa ALTE. BROWN presentar la nulidad de la póliza del seguro de caución y de su endoso, debiendo acompañar un nuevo seguro de caución conforme lo ordenado mediante Resolución CNDC de fecha 22 de septiembre de 2004, en el que conste como beneficiaria esta CNDC y tenga por objeto asegurar la reparación de los posibles daños que la medida cautelar dictada por este Organismo con fecha 28 de diciembre de 2001 pudiera causar.
54. El día 13 de septiembre de 2005 la empresa ALTE. BROWN presentó nueva póliza de seguro de caución.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



55. El día 7 de febrero de 2006 esta Comisión Nacional dictó una Resolución que dio por concluida la instrucción sumarial y se corrió traslado del Art. 32 a fin de que las empresas denunciadas presenten su descargo.
56. El día 13 de marzo de 2006 las empresas denunciadas en autos, LA TERMINAL y LA VELOZ contestaron el traslado del Art. 32 conferido en legal tiempo y forma.
57. El día 1º de marzo de 2007 atento el estado de autos y en cumplimiento de lo dispuesto por el Art. 4 de la Resolución CNDC 11/07, se elevaron las presentes actuaciones a la Excm. Cámara Federal de Apelaciones de Salta.
58. El día 2 de junio de 2008 esta Comisión Nacional resolvió aceptar la prueba documental ofrecida por las denunciadas, y hacer lugar a la inspección ocular solicitada.
59. El día 11 de septiembre de 2008 se realizó la inspección ocular oportunamente dispuesta por Resolución CNDC de fecha 2 de junio de 2008 en la Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta, Provincia homónima.
60. El día 25 de noviembre de 2008 esta Comisión Nacional decretó clausurado el período de prueba, poniendo autos para alegar conforme lo dispuesto por el Art. 34 de la Ley Nº 25.156.

#### IV. EXPLICACIONES.

##### LA VELOZ – LA TERMINAL

61. El día 20 de junio 2001, las empresas denunciadas en las presentes actuaciones, LA VELOZ y LA TERMINAL contestaron el traslado conferido en legal tiempo y forma.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Economía Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



62. Negaron la totalidad de los hechos denunciados oportunamente por las empresas denunciantes en autos.
63. Manifestaron que LA TERMINAL, denunciada en autos, tiene como a uno de sus accionistas a la empresa de transporte LA VELOZ. Remarcaron que éstas son personas jurídicas distintas.
64. Explicaron que a través del procedimiento establecido para las iniciativas privadas, y luego de efectuado el correspondiente proceso licitatorio, la Municipalidad de la Ciudad de Salta adjudicó la obra de la construcción, mantenimiento y explotación de la Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta a la firma LA TERMINAL.
65. Aclararon que durante el lapso que demandare la construcción de la Nueva Terminal de Ómnibus, se construiría una terminal provisoria, en la cual también tendría lugar una redistribución y ordenamiento de espacios y lugares. Asimismo, añadieron que la ubicación definitiva de las boleterías se realizará con un criterio de razonabilidad dado por la agrupación de las líneas en función de los servicios de corta, media y larga distancia.
66. Sostuvieron que del análisis del contrato de concesión y del proyecto de funcionamiento de los servicios esenciales se desprende que las únicas atribuciones que le asisten a la Concesionaria es la coordinación y organización de los servicios de la Terminal, sin vinculación alguna con las atribuciones que competen a la autoridad pertinente en materia de transporte.
67. Negaron que la Concesionaria tenga o pueda tener algún tipo de facultad o potestad en materia de transporte, área que, a decir de las denunciadas, se encuentra "... absolutamente vedada a las manos privadas."
68. Respecto al valor de la contraprestación por el uso de los locales destinados a boletería, expresaron que, habiendo sido fijado dicho valor con anterioridad a la concesión por la Municipalidad de la Ciudad de Salta, el mismo se ha mantenido incólume.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



69. Agregaron que el valor ascendía a la suma de \$500 (pesos quinientos) por boletería para todas las empresas, con excepción de las empresas Empresa Panamericano, LA VELOZ, y ATAHUALPA, quienes abonaban montos superiores debido a que guardaban relación con la superficie ocupada por las mencionadas firmas.
70. Remarcaron que LA VELOZ no es la única empresa que funcionaba en el predio de la Terminal de Ómnibus aludida *ut supra*. A su vez, agregaron que nueve empresas tenían en dicha oportunidad el contrato de subconcesión firmado y operaban normalmente dentro del predio de la Terminal.

#### EL TRASLADO DEL ARTÍCULO 32 DE LA LEY N° 25.156

71. El día 7 de febrero de 2006 se resolvió dar por concluida la instrucción sumarial en el expediente de referencia, en virtud de lo establecido por el artículo 32 de la Ley N° 25.156, imputándose a las denunciadas en autos, la conducta que, "prima facie" constituiría una restricción a la competencia en el mercado de prestación del servicio público de transporte automotor de pasajeros de larga distancia en la ciudad de Salta, provincia del mismo nombre.

#### EL DESCARGO

72. El día 13 de marzo de 2006 las empresas denunciadas en autos, LA TERMINAL y LA VELOZ contestaron el traslado del Art. 32 de la Ley N° 25.156, en legal tiempo y forma.
73. Negaron que LA TERMINAL y LA VELOZ hayan incurrido en conductas que vulneren la Carta Magna, estableciendo obligaciones imposibles de cumplir, restringiendo la libertad de trabajo, de libre comercio, limitando la producción de bienes y servicios,



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



impidiendo u obstaculizando de modo alguno la permanencia en el mercado de las restantes empresas.

74. Manifestaron en oportunidad de contestar el conferido traslado que no existía ninguna empresa de transporte fuera del espacio concesionado.

75. Reconocieron que *"...hubo importantes demoras en las obras de refacción en la Terminal y en la construcción de boxes o boleterías provisionarias, debido a las múltiples dificultades económico financieras propias de la caída de la convertibilidad, lo que llevó al quebranto de muchas empresas y ocasionó la paralización de todas las obras por realizar por parte de Terminal Salta S.A."*

76. Expusieron que todas las empresas que cuentan con líneas interprovinciales tienen su espacio dentro de la Nueva Estación Terminal de la Ciudad de Salta. A su vez, agregaron que luego de superadas las dificultades de la construcción de la Nueva Terminal de Ómnibus, todas las empresas, incluidas las denunciadas en autos, se encuentran dentro del predio de la Estación Terminal.

77. Sostuvieron que algunas de las denunciadas en autos, a pesar de tener boleterías dentro de la Terminal de Ómnibus, continuaban ocupando al frente del predio lugares desde donde venden pasajes y realizan todas las actividades previstas por la Ordenanza Municipal N° 11337/01. Dicha disposición garantiza un espacio alrededor de la Terminal, en donde no puede instalarse válidamente negocios con ese fin y su razón de ser reposa en la cuantiosa inversión que realizó la concesionaria para la construcción de la nueva estructura edilicia.

78. Destacaron que *"... no existe imposibilidad fáctica ni jurídica de ingresar a la Terminal por parte de ninguna empresa desde que todas las firmas dedicadas a la actividad tienen libre acceso a la infraestructura construida por Terminal Salta S.A."*

79. Expusieron que *"... tampoco resulta veraz la prevención de que la concesionaria beneficie a su accionista mayoritaria..."*, debido que, a decir de las denunciadas, a pesar de la conformación del paquete accionario de la concesionaria, se distinguen los



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



objetos, fines, y la estructura de sus ingresos, razón por la cual, en su opinión, "... no pueden ni deben ser asimiladas."

80. Solicitaron que a fines de actualizar la perspectiva de esta Comisión Nacional sobre las denunciadas, se practique una nueva inspección ocular para así examinar las nuevas instalaciones, servicios y comodidades con que cuenta la Estación Terminal de Ómnibus tanto para las distintas empresas de transporte, terceros, usuarios y público en general.
81. Opinaron que la tramitación de las presentes actuaciones "... ha perdido actualidad desde que no existen empresas que se encuentren "fuera" de la Terminal de Ómnibus. Todas las denunciadas tienen su lugar asignado dentro del predio..."

#### EL TRASLADO DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY N° 25.156

82. El día 25 de noviembre de 2008 esta Comisión Nacional resolvió decretar la clausura del periodo de prueba, y poner la causa para alegar, de conformidad con lo establecido por el artículo 34 de la Ley N° 25.156 y su decreto reglamentario N° 89/2001.
83. Habiendo transcurrido el plazo establecido en artículo 34 del precitado plexo normativo, y siendo debidamente notificadas, las denunciadas no contestaron el traslado conferido.

#### V. ENCUADRAMIENTO JURÍDICO ECONÓMICO DE LA CONDUCTA DENUNCIADA.

##### V.1 Análisis de la conducta.

84. Esta Comisión Nacional ha sostenido en reiteradas ocasiones que para determinar si una práctica configura una conducta sancionable a la luz de la Ley N° 25.156, resulta



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
 Secretaría de Comercio Interior  
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



necesario analizar tres aspectos básicos, precisados en el Artículo 1º de la referida Ley: a) que se trate de actos o conductas relacionados con el intercambio de bienes o servicios; b) que dichos actos o conductas impliquen una limitación, restricción, falseamiento o distorsión de la competencia, o un abuso de posición dominante; y c) que de tales circunstancias resulte un perjuicio al interés económico general. Queda comprendido en este artículo, en tanto se den los supuestos del párrafo anterior, la obtención de ventajas competitivas significativas mediante la infracción declarada por acto administrativo o sentencia firme, de otras normas.

85. En su Artículo 2º tipifica, de manera no taxativa, una serie de actos y conductas que se considerarán contrarios a la Ley, es decir que constituyen prácticas restrictivas de la competencia, si tienen el efecto que prohíbe el Artículo 1º. Es decir que se considera que cualquier acto o conducta, no enumerado en el Artículo 2º, puede vulnerar la Ley de Defensa de la Competencia si tiene el mencionado objeto o efecto anticompetitivo de perjudicar el interés económico general.
86. La potencialidad de afectación dependerá asimismo de la capacidad que tendrá/n el/los agente/s económicos de influir —con la práctica o conducta— de manera significativa sobre las condiciones del mercado y su estructura, perjudicando a los competidores e indirectamente a los consumidores, y/o con la capacidad de dañar en forma directa a sus proveedores, clientes o consumidores. Esta capacidad, desde el punto de vista económico, se corresponde con el concepto de poder de mercado.
87. El poder de mercado entonces, podría definirse como la capacidad de elevar el precio en forma rentable por encima del "nivel competitivo". No obstante la Ley de Defensa de la Competencia tiene como objetivo evitar perjuicios al interés económico general por lo cual sancionará aquellos actos o conductas que impliquen o faciliten el ejercicio de poder de mercado, entendido entonces como la elevación del precio en forma rentable por encima del nivel que tendría en ausencia del acto o conducta. Cabe destacar que no solo refiere a la dimensión precio, sino también que el ejercicio de poder de mercado podría manifestarse como una disminución en la calidad o en el grado de innovación, lo cual también representa un perjuicio al interés económico general.





Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



## V.2 Empresas imputadas.

88. Como se indicó las firmas denunciadas e imputadas en el presente Expediente son:  
LA TERMINAL y LA VELOZ.

89. La primera es la empresa concesionaria, a partir del 9 agosto del año 2000, de la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta. Es adjudicataria con carácter exclusivo del acceso a sus servicios e instalaciones -únicas en la ciudad de Salta- a las empresas de transporte automotor de pasajeros. Es decir que en su carácter de concesionaria es titular del monopolio legal en la explotación de la Estación Terminal, cuyo concedente es la Municipalidad de la Ciudad de Salta.

90. El accionista mayoritario -controlante de derecho de LA TERMINAL con el 85% del capital social y votos- es la otra empresa imputada: LA VELOZ, sociedad que opera en el mercado aguas abajo de transporte automotor de pasajeros de larga distancia, desarrollando su actividad en el predio de la Estación Terminal.

91. En efecto, LA TERMINAL es presidida por el Señor Marcos Jacobo Levin, propietario (junto con Ricardo Teplixke, como Director) de LA VELOZ, por lo cual las empresas imputadas están integradas verticalmente, participando LA TERMINAL en el mercado aguas arriba de provisión de servicios e infraestructura a las empresas de transporte terrestre de pasajeros en la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta, y LA VELOZ en el mercado aguas abajo, como empresa permissionaria de los servicios de transporte público de pasajeros de larga distancia.

## V. 3 Empresas denunciantes.

92. Las denuncias contra las empresas imputadas en el presente expediente fueron formalizadas por las empresas: ALTE. BROWN, ATAHUALPA y NUEVA CHEVALLIER, firmas prestatarias del servicio público de transporte automotor de pasajeros de larga distancia, de carácter interjurisdiccional, según habilitación



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



otorgada por la Secretaría de Transporte de la Nación, desarrollando su actividad en una extensa zona del país, entre las cuales se encuentra la ciudad de Salta.

#### V. 4 Los hechos denunciados y las pruebas recolectadas.

93. La conducta denunciada el día 26 de abril de 2001 y posteriores presentaciones, consistió –para todas las empresas denunciadas- en la obstaculización de venta de pasajes, recepción de encomiendas y atención del usuario en boleterías adecuadas en la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta, desde el momento de la entrega de la posesión de la concesión a la empresa LA TERMINAL por parte de la Municipalidad de la Ciudad de Salta, el día 26 de febrero de 2001.<sup>1</sup>
94. Los hechos ocurridos tienen su origen principalmente en el desalojo, por orden judicial el día 24 de marzo del año 2001, de las empresas de transporte de sus boleterías localizadas en el predio de la Estación Terminal, a excepción de la empresa LA VELOZ, única que continuó operando en su boletería.

<sup>1</sup> La concesión para la construcción y administración de la Estación Terminal de Ómnibus fue otorgada mediante Licitación Pública N° 17/99 y adjudicada mediante Decreto N° 871/00. Dicha adjudicación se aprobó por Decreto N° 0930/00, es decir que aprobó el contrato celebrado entre la Municipalidad de la Ciudad de Salta y la Empresa Terminal Salta S.A.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



95. El mencionado desalojo, solicitado por la Municipalidad<sup>2</sup>, fue llevado a cabo -según este organismo- a fin de entregar a la adjudicataria de la concesión, el predio de la Estación Terminal libre de ocupantes. No obstante, según lo expresado por las denunciantes, la razón tiene su origen en la negativa por parte de las empresas de transporte de firmar con la concesionaria un nuevo contrato de boletería al que denominaron como un contrato de "subconcesión", de una naturaleza jurídica distinta y con innumerables cláusulas abusivas y condiciones diferentes a las convenidas y establecidas en el Pliego de Bases y Condiciones para la Licitación de la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta y en el Contrato de concesión firmado entre la Municipalidad y LA TERMINAL.

**Los testimonios de las empresas denunciadas y de otros prestadores del servicio de autotransporte de pasajeros.**

96. Así las denunciadas sostuvieron que el mencionado contrato ofrecido por LA TERMINAL "es un típico contrato de adhesión, a todas luces abusivo y leonino, el cual

<sup>2</sup> La Municipalidad de la ciudad de Salta, mediante el Decreto N° 0182 de fecha 7 marzo 2001, revocó los permisos de ocupación de la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta otorgados a las empresas: TANOÁ S.R.L., TURISMO MENDOZA, AUTO TRANSPORTE ARIES S.R.L (FLECHA BUS), BALUT, CHEVALLIER, ALMIRANTE BROWN, LA INTERNACIONAL, TRANSPORTE AUTOMOTOR SALTA ("TAS"), TRANSPORTE AUTOMOTOR CUYO ("TAC"), ATAHUALPA S.R.L., SILVIO FAMA, EMPRESA SAN MIGUEL, AGENCIA DE VIAJES CENTRO, EXPRESO PANAMERICANO S.R.L., EL QUEBRADENO, EL SALTEÑO, ANDESMAR, TRAMACA, BOSIO S.R.L., e intimó que en 10 diez días corridos procedan a desocupar el espacio que ocupaban. Es decir, que decretó el desalojo administrativo de los locales. Luego, el 21 de marzo del año 2001 la referida Municipalidad presentó ante el Juzgado de Trabajo N° 1 un Amparo Constitucional en contra de 14 empresas de transporte de pasajeros que contaban con boleterías de ventas de pasajes, despacho y recepción de encomiendas en la Estación Terminal de Ómnibus de Salta, solicitando textualmente: "la desocupación de los espacios de dominio Municipal en los cuales se encuentran instalados locales de venta de pasajes pertenecientes a las que ocupan las accionadas, hasta tanto se resuelva al cuestión de fondo". El día 23 de marzo de 2001, el juez dispone el lanzamiento, en esa misma fecha, de las empresas: FLECHA BUS, LA NUEVA CHEVALLIER, ATAHUALPA, COOPERATIVA TAC, TRANSPORTES AUTOMOTOR SALTA S.R.L., LA INTERNACIONAL, ANDESMAR que se encuentran ubicadas en la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta. Y para el día sábado 24 de marzo 2001, el lanzamiento de las empresas: SAN MIGUEL S.R.L., TANOÁ S.R.L., EL QUEBRADENO S.R.L., ALMIRANTE BROWN, AGENCIA DE VIAJES CENTRO Y O MERCÓ BUS y BALUT HNOS S.R.L.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



*conculca derechos plenamente garantizados por la Carta Magna, estableciendo obligaciones imposibles de cumplir, restringiendo la libertad de trabajo, de libre comercio, limitando la producción de bienes y servicios, arrogándose el control de los servicios, impidiendo, obstaculizando, la permanencia en el mercado de las restantes empresas; encuadrando estos actos y conducta desplegados por las denunciadas en los supuestos establecidos en la Ley 25.156."*

97. En efecto, destacaron que por medio de este contrato LA TERMINAL y LA VELOZ pretenden introducir factores distorsionantes a la competencia, apalancándose en la posición de exclusividad que detentan en la explotación de los servicios de la Estación Terminal, lo que les permitiría obtener ventajas competitivas significativas en su favor en el mercado de transporte público de pasajeros y en detrimento de los intereses económicos y patrimoniales de sus competidores, en amplio desmedro del público usuario en general, resultando en perjuicio del interés económico general.
98. Explicaron que por dicho motivo las empresas que operan en el mercado de transporte público de pasajeros con servicios a la Ciudad de Salta, se niegan a firmar el referido contrato que consideran anticompetitivo.
99. Cabe destacar que, conforme la información obrante en autos, LA VELOZ fue la única empresa que firmó el contrato de subconcesión el mismo día de ser otorgada la explotación del predio de la Estación Terminal a LA TERMINAL y fue la única empresa que siempre dispuso de locales de boleterías dentro del predio de la referida Estación Terminal.
100. Por las razones expuestas y en circunstancias del desalojo, sin tener espacio asignado para instalar sus boleterías, las empresas transportistas –competidoras en varios tramos con LA VELOZ- debieron comenzar a comercializar sus servicios en condiciones precarias, sobre mesas improvisadas instaladas a la intemperie en espacios comunes de la plataforma del predio de la Estación Terminal llegando incluso a hacerlo al pie de las puertas de los ómnibus. En contraposición a LA VELOZ, integrante la sociedad de la concesionaria, quien continuaba operando con normalidad, ocupando su local de boletería dentro del predio de la Estación Terminal.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



101. Alegaron las denunciadas en este sentido que el servicio público de transporte de pasajeros de carácter interjurisdiccional que ofrecen como prestatarias del mismo, posee las características y condiciones, entre otras, de continuidad, obligatoriedad y regularidad, por lo que su actividad se ve gravemente entorpecida y dañada por el accionar denunciado, corriendo el riesgo además de perder la licencia si se ve amenazada la regularidad y/o continuidad del servicio.
102. Insistió así ALTE. BROWN<sup>3</sup> respecto al grave perjuicio económico y patrimonial que estaba sufriendo su empresa por la situación reinante. Declaró que el personal de ventas se encuentra desperdigado -en condiciones indignas- por todo el predio de la Estación Terminal de Ómnibus para publicitar e informar sobre destinos y precios y vender boletos, en virtud además de la falta total de medios de comunicación de la empresa con el público usuario y con su red de ventas y ómnibus, al estar imposibilitados de utilizar la línea telefónica y la radio que poseían en el interior de la boletería, provocando dicha situación un descenso de las ventas de pasajes, obligando a la empresa a bajar el valor de sus tarifas en más del cincuenta por ciento en los primeros días del desalojo.
103. Reclamos similares expuso NUEVA CHEVALLIER quien relató que al ser expulsada la empresa de la boletería de la Estación Terminal tuvo que comenzar a vender boletos sobre el ómnibus, y luego mediante la utilización de mesas precarias instaladas en el espacio público. Resaltó que para evitar sufrir una fuerte reducción del número de pasajeros, la empresa se vio obligada a bajar el precio de los pasajes en un porcentaje muy significativo.
104. Asimismo ALTE. BROWN denunció que todo el personal de la Estación Terminal: vigilancia, control de playa de estacionamiento de vehículos, limpieza, etc., lucían uniformes de trabajo con insignias de la empresa LA VELOZ, alegando que esto demuestra la parcialidad existente en el lugar, desviando al público usuario hacia sus bocas de ventas y ofreciendo únicamente sus servicios, en provecho que las demás

<sup>3</sup> Audiencia de ratificación celebrada el 27 de abril del 2001 en sede de esta CNDC, al Sr. Horacio Alberto Serrano, socio gerente y representante legal de la empresa ALMIRANTE GUILLERMO BROWN S.R.L.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Exterior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



empresas competidoras no podían efectuar ventas dentro del predio, ante la falta de otorgamiento de un espacio para la instalación de sus boleterías.

105. Del mismo modo ATAHUALPA manifestó que debido a la situación precaria en la que se encuentran trabajando, la empresa sufrió una pérdida considerable de sus ventas sumado al perjuicio ocasionado por el aumento del precio de utilización de plataforma.
106. La situación denunciada fue documentada por las denunciantes mediante la presentación a esta Comisión Nacional de un Acta Notarial, labrada por Escribana mediante Escritura Pública N° 44 de fecha 27 y 28 de marzo del año 2001, efectuada en el predio de la Estación Terminal de la Ciudad Salta y a través de fotografías tomadas en el mismo predio; documentación que da cuenta del estado en el que se encontraban las empresas desalojadas desde el inicio del desalojo (entre otras: ALTE BROWN, ANDESMAR, NUEVA CHEVALLIER, NORTE BUS S.R.L./SOL Y VALLES S.A., EL CACIQUE S.R.L., DERUDDER HNOS S.R.L. (FLECHA BUS), EL QUEBRADENO S.R.L.) efectuando la venta de pasaje en mesas precarias por fuera de las boleterías, permaneciendo éstas cerradas o clausuradas, en tanto LA VELOZ continuaba operando en su local de boletería dentro del predio.
107. De esta manera, las denunciantes pusieron de manifiesto que los hechos relatados fueron en su claro perjuicio al tener que brindar sus servicios de venta y comercialización de pasajes y encomiendas en una posición de desigualdad competitiva respecto a LA VELOZ, y que se prolongaron en el tiempo en virtud de que la concesionaria hasta la fecha de la denuncia -26 de abril de 2001-, aún no había iniciado las obras de reformas previstas ni había erigido casillas ni boleterías provisorias, tal como lo establecía el Pliego de Licitación y el Contrato de Concesión a fin de evitar que se suspenda la provisión de este servicio esencial para la operatoria de las empresas de transporte hasta la construcción de las boleterías definitivas en la nueva Estación Terminal.
108. Esta nueva obra, se estimaba que sería terminada en el plazo de 3 años, no obstante igualmente las empresas de transporte fueron intimadas a firmar, desde el



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



inicio del conflicto, un contrato de subconcesión de boletería, debiendo abonar un mes de alquiler por adelantado de \$500 más IVA, un mes de depósito por el mismo importe, constituir un seguro de caución de U\$S 24.000 y ofrecer garantías reales. Advirtieron las denunciantes que a ese momento LA TERMINAL no brindaba ninguna contraprestación, dado que la Estación Terminal se encontraba en iguales e idénticas condiciones de uso y deterioro que al momento del desalojo de las boleterías.

109. En este sentido, la empresa ATAHUALPA declaró textualmente, al ser interrogada en audiencia testimonial respecto a los costos que afrontaba la empresa (con anterioridad a la concesión de LA TERMINAL) por la explotación de la boletería dentro de la Estación Terminal, que ellos consistían en: *"valor locativo \$500 mensuales, toque de plataforma \$0,58 por servicio, no existían regímenes de penalidad (por exceso de permanencia en la plataforma), los gastos de expensas estaban incluidos en el valor locativo, los gastos individuales eran luz, teléfono, limpieza, sueldos del personal."*
110. Puntualizó que entre los nuevos costos que se están aplicando a partir de la nueva concesión se destacan el toque de plataforma de \$3 y el valor de \$2000 más IVA que solicita verbalmente la concesionaria por mantener el mismo local de boletería. Además señaló que también variaron las condiciones económicas y contractuales, ya que se les ofrece para la firma un contrato que la empresa considera que por las cláusulas es leonino y no responde a lo establecido por la Municipalidad.
111. Estos dichos fueron reiterados por todas las denunciantes, insistiendo que el contrato ofrecido por LA TERMINAL poseía cláusulas abusivas y obligaciones desproporcionadas. Al respecto expusieron en la denuncia que *"producido el desalojo y con la competencia "en la calle", la concesionaria exige a las empresas la firma de un "contrato de boletería" que en ninguna de sus cláusulas refleja que sea genuinamente una locación por un espacio físico para la venta de pasajes, siendo un contrato de adhesión en el cual estipula la denuncia anticipada de los derechos en forma incondicionada, irrestricta e ilimitada en perjuicio de los contratantes"*.
112. Alegaron que la concesionaria se adjudica, entre otras cosas, el carácter de prestadora de servicios tales como energía eléctrica, teléfonos, agua, gas,



*Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*  
*Secretaría de Comercio Interior*  
*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*



información, etc., irrogándose respecto a ellos, la facultad de interrumpir dichas prestaciones o rescindir el contrato ante la falta de pago de los mismos. También resaltaron que se atribuye el control técnico de las unidades y de todos los servicios que operan en la Estación Terminal, fijando además horarios de atención al público, políticas de precios, y atribuyéndose la facultad de cobrar multas por diversos motivos (demora en el tiempo otorgado para embarque y desembarque de pasajeros, carga y descarga de equipajes, encomiendas, tiempo de permanencia de las unidades automotrices de pasajeros en dársena, etc.)

113. En referencia a este último punto, la empresa ATAHUALPA denotó que de esta manera LA TERMINAL, e indirectamente LA VELOZ, podrán ejercer facultades de contralor y aplicar sanciones quedando incluso habilitadas para impedir la salida de los servicios de los competidores.
114. Ejemplificó además que en virtud de estas atribuciones, las denunciadas podrán decidir su propia ubicación y la de toda la competencia dentro de la Estación Terminal, disponiendo también cuántos serán y cuánto demorará cada control efectuado a las unidades que presten servicio de transporte, y aplicando además sanciones y multas.
115. En este sentido las denunciantes resaltaron que, conforme se estableció en el Contrato celebrado entre la concesionaria y la Municipalidad, el cobro de multas por parte de LA TERMINAL se imputará como pago a cuenta del canon que ella debe abonar al Municipio, por lo que ello implicará un fuerte incentivo a LA TERMINAL para aplicar multas pues de esta manera amortizará, en menor tiempo, mayor parte del canon de la concesión.
116. ATAHUALPA por su parte reiteró que LA TERMINAL tiene además la facultad de regular las tarifas no solo de los servicios que brinda dentro de la Estación Terminal (derecho de plataforma, alquileres de locales, etc.) sino también a través de la atribución del suministro y cobro de los servicios de luz, gas, teléfono, Internet, entre otros.





Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



117. En este sentido, ALTE BROWN destacó que mediante el Contrato de Concesión, se le ha otorgado a LA TERMINAL la facultad de variar el costo de tarifas de uso general y de uso de plataformas, siendo ésta una facultad privativa del Estado Municipal. Indicó que esta situación no estuvo prevista ni en el Pliego de Condiciones ni en la Propuesta del Oferente, por lo que el Municipio le estaría irrogando a LA TERMINAL facultades legislativas propias del Concejo Deliberante.
118. Las denunciantes pusieron de manifiesto así su preocupación por la delegación de estas facultades, explicando que convertir a las empresas denunciadas en juez y parte del desarrollo de la actividades de las empresas de transporte que operan en la Estación Terminal, constituye un acto lesivo para la actividad de las mismas, a quienes se las coloca en clara desventaja respecto a LA VELOZ, vedándoles también la posibilidad de pactar las cláusulas contractuales que regirán la actividad de transporte dentro de la Estación Terminal de Ómnibus en el futuro.
119. Alegaron que la secuencia de los hechos ocurridos desde el desalojo, está llevando a las empresas a un estado límite, a punto de no poder cumplir con el pasar de los días, con las prestaciones de sus servicios básicos. Expusieron precisamente que los sucesos denunciados *"no hacen más que evidenciar la coerción ejercida en contra de las empresas, por parte de la Concesionaria en su actitud monopólica con la complacencia de la Municipalidad local, a fin de la obtención de la firma del "Contrato de subconcesión" en el cual no hubo acuerdo de voluntades, ocasionando respecto de la totalidad de las empresas una verdadera limitación y restricción de acceso al mercado, constituyendo un abuso de posición dominante a favor de la concesionaria, la cual le permite la obtención de ventajas competitivas significativas, conducta totalmente perniciosa y distorsionantes de la libre competencia que debe existir en el mercado"*.
120. En el contexto mencionado, las denunciantes solicitaron a esta CNDC el dictado de una medida precautoria que ordene a la empresa LA TERMINAL la inmediata restitución de las boleterías de la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



121. Por lo cual, en virtud de la denuncia y documentación presentada por las empresas denunciadas, y en ocasión a expedirse por la medida precautoria solicitada, esta Comisión Nacional celebró audiencias testimoniales en la ciudad de Salta y llevó a cabo una inspección ocular en el predio de la Estación Terminal de Ómnibus de la mencionada ciudad.
122. En las declaraciones testimoniales celebradas en mayo del año 2001 en la ciudad de Salta con los representantes de distintas empresas dedicadas al autotransporte de pasajeros y que desarrollan actividades en la Estación Terminal de Ómnibus de la referida ciudad, todos los comparecientes resaltaron la situación de desigualdad y precariedad en la que comenzaron a operar sus empresas a partir del desalojo, debiendo realizar la venta de pasajes en mesas ubicadas fuera de las boleterías ya que éstas fueron clausuradas, y que este hecho produjo una serie de perjuicios, entre los cuales se menciona: disminución de las ventas, pérdida de encomiendas, robo de pasajes, dificultad en el control de los billetes, reducción del horario de venta de pasajes debido a la falta de luz, falta de línea telefónica, desconfianza de los usuarios, dado la precariedad con la que desarrollan las operaciones de venta.
123. Manifestaron asimismo que todas las empresas de transporte fueron desalojadas de sus boleterías, excepto LA VELOZ, quien mantuvo ocupando su local dentro del predio de la Estación Terminal, proceder que los colocó en una situación de desigualdad competitiva. Denotaron que para acceder a los locales LA TERMINAL les exigía la firma un contrato de subconcesión plenamente abusivo, negándoles la posibilidad de negociación y todo derecho a concertación, por lo cual permanecían desalojados y sin la firma del contrato.
124. Expusieron en este sentido, que las empresas no cuentan ni pueden contar con otro lugar de venta y comercialización de pasajes fuera de la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta, ya que ello está prohibido por la Ordenanza de la Intendencia Municipal N° 11333 promulgada el 23 de febrero del año 2001, es decir un mes antes del desalojo.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Exterior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



125. En efecto, se señala que la mencionada Ordenanza, adjuntada en autos, textualmente expresa lo siguiente: "...EL INTENDENTE MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE SALTA, ORDENA

*Art 1º Establecer como obligatorio el uso de las dársenas de la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta para aquellas empresas que exploten el servicio de transporte colectivo de pasajeros de corta, media o larga distancia, ya sea en forma regular, especial o de turismo, bajo cualquier denominación o modalidad, actual o futura y que tengan como punto de partida, intermedio o llegada la Ciudad de Salta.  
(...)*

*Art 3º Queda totalmente prohibido en el ámbito público o privado del ejido urbano la construcción, organización, radicación u operación de estaciones de pasajeros, playones o locales con cualquier modalidad o denominación destinado a la partida o arribo de pasajeros transportados por Empresas, personas físicas o jurídicas que presten servicios interurbanos, provinciales, nacionales o internacionales, sean servicios regulares, de turismo o especiales..."*

126. Particularmente, el encargado de boletería de la firma ATAHUALPA informó en su declaración<sup>4</sup> que su empresa se encuentra desalojada de la boletería y vendiendo pasajes en una mesa desde el 24 de marzo del 2001 y que no ha firmado el contrato de subconcesión con LA TERMINAL. Preciso que en mayo de ese mismo año LA TERMINAL les hizo llegar un nuevo proyecto de contrato, con cláusulas menos abusivas y leoninas que el primero, lo que implica el reconocimiento de la propia empresa de los términos abusivos del primer contrato, pero que aún establecía requerimientos excesivos y no se correspondía con lo establecido en el Pliego de Licitación.

<sup>4</sup> Audiencia realizada en la Ciudad de Salta el día 16 de mayo de 2001 al Sr. Eduardo Roberto Gómez en su carácter de encargado de boletería de la firma ATAHUALPA S.A.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



127. En igual dirección fueron los dichos de la COOPERATIVA TAC<sup>5</sup> quien manifestó que en virtud del desalojo sufrido por la empresa el 23 de marzo del año 2001, por no haber suscripto el contrato de boletería con la concesionaria LA TERMINAL, la venta de boletos se está realizando en el espacio común (andén) de la Estación Terminal. Aclaró también, al igual que ATAHUALPA, que dicho contrato no fue suscripto porque las condiciones del mismo resultan inadmisibles. Ejemplificó que, entre otros, en el Contrato de Concesión, firmado entre la Municipalidad y LA TERMINAL, se establece un precio inicial para el alquiler de boletería de \$40 más IVA por m<sup>2</sup>, en tanto el concesionario le exige \$83 más IVA por m<sup>2</sup>.
128. Explicó que producto de la situación de desalojo, al no contar con una boletería identificada correctamente, los clientes sufren un gran inconveniente ya que no saben donde sacar los boletos y la empresa ve disminuida considerablemente sus ventas. Manifestó que no le ofrecieron lugar para la venta de pasajes y que la única que continúa vendiendo boletos, ocupando su lugar sin haber sido desalojada es LA VELOZ, la única beneficiaria.
129. También Expreso Panamericano S.R.L., en la audiencia celebrada<sup>6</sup> informó que fue desaloja compulsivamente de su boletería pero que actualmente se encuentran dentro de ella en un principio de arreglo a partir de la firma de un contrato de locación de la boletería que ya poseían. Recalcó, no obstante, que desde que se produjo el desalojo, el precio del boleto de su empresa bajó casi un 50% y en algunos casos hasta casi un 80%, verificándose igualmente una merma en la cantidad de boletos vendidos.

<sup>5</sup> Audiencia celebrada en la Ciudad de Salta el día 16 de mayo de 2001 al Sr. Juan Emilio Alonso en su carácter de encargado de boletería de COOPERATIVA TAC.

<sup>6</sup> Audiencia celebrada en la Ciudad de Salta el día 16 de mayo de 2001 al Sr. Dante Antonio Roda, en su carácter de encargada de la boletería de la empresa Expreso Panamericano S.R.L.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



130. Similar declaración vertió el encargado de la firma NUEVA CHEVALLIER y FLECHA BUS<sup>7</sup>, quien expresó que desde que se produjo el desalojo compulsivo la venta de pasajes de las empresas se ha visto disminuida alrededor del 50%, aún con menor precio de venta de los boletos, y que además los usuarios se ven perjudicados ante la disminución en la calidad de la atención debido a la precariedad en la cual están trabajando las empresas.
131. Destacó que si bien es exigencia para las empresas de transporte público de pasajeros, por Ordenanza Municipal, la entrada y salida a y desde el predio de la Estación Terminal, no les fue asignado aún un lugar para la venta de pasajes ni recibieron ninguna alternativa, debiendo por lo tanto instalarse en los espacios comunes. Refirió que por ello LA TERMINAL pretendió cobrarles \$100 por día.
132. Planteo similar esbozó la firma ATAHUALPA, quien además al ser preguntado en la audiencia testimonial respecto a si existieron perjuicios para los clientes de la empresa desde que fueron desalojados de las boleterías, dijo textualmente: *"sí, que al principio no sabían que ocurría y si preguntaban al personal de seguridad que también forma parte del Grupo de la TERMINAL S.A. ellos manifestaban que ya no estaban más en el Terminal, lo que obligaba al pasajero a comprar boletos en otra empresa. Si era al norte únicamente podían comprar boletos en LA VELOZ DEL NORTE, por ejemplo"*.
133. Declaró asimismo en este sentido que: *"la concesionaria tiene el monopolio de la información mediante el manejo de la central telefónica, adonde necesariamente ingresarán todas las llamadas externas y que serán derivadas a las distintas empresas, siempre dependiendo de la voluntad de empleados de la concesionaria."* Subrayó así la posición de privilegio que ello otorgará a LA VELOZ, al acceder a la información de los competidores y al tener la posibilidad de dirigir en forma discrecional la información y orientarla a favor de la empresa del grupo.

<sup>7</sup>Audiencia celebrada en la Ciudad de Salta el día 16 de mayo de 2001 al Sr. Alejandro Juan Nunnini en su carácter de encargado de la firma NUEVA CHEVALLIER y FLECHA BUS.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



134. Informó de esta manera que en los dos primeros días posteriores al desalojo, las ventas de la empresa fueron igual a cero, que luego comenzaron a recuperarse paulatinamente mediante la venta ambulante, pero que sólo se recuperó el 60% de lo que se estaba vendiendo a consecuencia de que LA TERMINAL desvía al público, a través de la Oficina de Informes, a la empresa LA VELOZ.
135. Respecto a este punto las empresas NUEVA CHEVALLIER y FLECHA BUS destacaron que LA TERMINAL pretende utilizar una central telefónica para la recepción de los pedidos de informes de los usuarios y que han constatado que prioritariamente el centro de informes de la Estación Terminal brinda información correspondiente a la firma LA VELOZ.
136. ANDESMAR<sup>8</sup> también fue conteste en su declaración con las exposiciones de los demás comparecientes, poniendo de manifiesto que su empresa es afectada en todo sentido por la nueva concesión, no habiéndole ofrecido LA TERMINAL lugar alguno para la venta de pasajes y teniendo que operar por tanto en una mesa fuera de la boletería por lo que le pretenden cobrar \$100 diarios.
137. Explicó que los perjuicios generados a los clientes son muchísimos porque no reciben información adecuada y que las ventas de pasajes de la empresa ha sufrido disminuciones de hasta un 50% o 60%, habiéndose dirigido los pasajeros que perdieron a sacar boletos a LA VELOZ.
138. Del mismo modo, la empresa ALTE. BROWN al ser interrogada, en ocasión a la audiencia testimonial<sup>9</sup>, sobre cómo mantenía la comunicación con los clientes y usuarios a partir del desalojo, manifestó que dicha comunicación era sólo personal, encontrándose la empresa imposibilitada de utilizar otros medios porque desde el desalojo no cuenta ni con línea telefónica ni con radio.

<sup>8</sup> Audiencia celebrada en la Ciudad de Salta el día 16 de mayo de 2001 a la Sra. María Cristina Signorelli en su carácter de encargado de boletería de la Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta de la firma ANDESMAR S.A.

<sup>9</sup> Audiencia celebrada en la Ciudad de Salta el día 16 de mayo de 2001 a la Sra. Patricia Antonia Nieva, por la empresa ALMIRANTE BROWN.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



139. Sostuvo además que si el usuario acude personalmente como por vía telefónica a la Oficina de Informes de la Estación Terminal, no le es posible conseguir información sobre las prestaciones de ALTE BROWN dado que la Oficina sólo provee información sobre los servicios de LA VELOZ ya que la misma es atendida por personal de esta empresa. Resaltó que su empresa realiza el mismo recorrido que la firma LA VELOZ, que incluso comparten algunos paradores, y tienen además el mismo horario de servicio, compitiendo ambas en rutas nacionales.
140. Iguales dichos presentaron la firma QUEBRADENO S.R.L.<sup>18</sup> y la COOPERTIVA TAC, destacando que la oficina de informes de la Estación Terminal es atendida por el grupo LA VELOZ, poseyendo además el único teléfono existente en la Estación para la comunicación del público usuario, relevando y controlando la misma todas las quejas y sugerencias de los usuarios.
141. De las declaraciones expuestas, se extrae que en todo momento los comparecientes alegaron la desigualdad que padecen como competidores de LA VELOZ, respecto a las condiciones de acceso a la infraestructura de la Estación Terminal de Ómnibus y a la prestación de los demás servicios que presta LA TERMINAL como explotadora exclusiva de la concesión.
142. En este sentido, cabe adicionar lo advertido por la empresa ALTE BROWN, quien añadió a lo precedentemente declarado, que en el caso de feriados largos la firma LA VELOZ utiliza simultáneamente 4 (cuatro) plataformas, quedando el resto de las firmas a la espera en la garita, produciendo obstrucción del tránsito.
143. ATAHUALPA también informó que tuvo problemas con la falta asignación del uso de dársenas -control que ejerce LA TERMINAL-, ya que en varias oportunidades enviaron a los chóferes a usar dársenas diferentes a las que venían usando y por ende los pasajeros se quedaban sin viajar porque no veían el coche, lo que motivaba a verse obligados a devolver los boletos. Resaltó que las determinaciones de las infracciones que realizan las empresas de transporte las efectúa LA TERMINAL y

<sup>18</sup> Audiencia celebrada en la Ciudad de Salta el día 16 de mayo de 2001 al Sr. Ángel Mariano Rueda, socio de la firma QUEBRADENO S.R.L.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



alegó que desde el primer día que se instaló la empresa, el concesionario les aplica multas por distintos conceptos (por llegar adelantado, por salidas atrasadas, etc.), siendo ellos mismos los que cobran también las referidas multas. En efecto, ANDESMAR declaró en su audiencia testimonial que no hay control por parte de otro organismo en el Estación Terminal, que las multas las cobra la misma concesionaria y que a la empresa de LA VELOZ no le cobran ninguna multa, incumpliendo a veces las reglas impuestas.

144. Por su parte, y conforme a lo expuesto, la empresa Expreso Panamericano S.R.L. expresó en su declaración que considera que una empresa que compite en el mercado de transporte no debe ser concesionaria de una terminal de colectivos ya que se aproxima a una situación monopólica. Como argumento a favor de esta apreciación citó: el cobro de multas que efectúa LA TERMINAL por las estrictas entradas y salidas de las unidades, las directivas tomadas en relación al manejo de las boleterías y vestimenta o forma de trabajo que atañe en forma particular a cada empresa.

145. En síntesis se destaca, tal como surge de las audiencias, que desde que tomó posesión de la Estación Terminal la firma concesionaria, la empresa más favorecida fue LA VELOZ, junto con otras empresas que se vieron beneficiadas por acuerdos societarios y debido a que no son considerados competencia relevante para dicha empresa.

**Constataciones de la CNDC mediante inspección ocular realizada el 17/05/2001.**

146. Lo expuesto, también fue confirmado por esta Comisión Nacional a través de una inspección ocular llevada a cabo en el predio de la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta el 17 de mayo del año 2001.

147. En dicha inspección ocular se constató que las obras de refacción de la Estación Terminal de la ciudad de Salta aún no se habían iniciado, ni se había comenzado la construcción de boxes o boleterías provisionarias para que operen las empresas de transporte a la espera de la nueva Estación Terminal, tal como lo establecía el Art. 73º





Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



del Pliego de bases y Condiciones de la licitación de la referida Estación, al enumerar la prestación de servicios mínimos esenciales que deberá garantizar la concesionaria en el período de obra, entre los que figura textualmente "Boleterías, Oficinas y Depósitos: La concesionaria destinará, para el alquiler de las empresas transportistas, locales provisionales destinados a boleterías, depósitos y oficinas, los mismos deberán poseer las comodidades necesarias acorde a cada actividad."

148. Asimismo se verificó la existencia de boleterías de empresas de transporte, con locales cerrados que funcionaban en pequeñas mesas precarias, sin cerramiento, ubicadas en los espacios de uso público de las líneas de plataformas del predio de la Estación Terminal, adelante de las boleterías clausuradas, entre ellas se encontraban las empresas: ANDESMAR, ALTE. BROWN, ATAHUALPA, NORTE BIS S.R.L., TRANSPORTE AUTOMOTOR SALTA S.R.L. (TAS), TAEB S.R.L., NUEVA CHEVALIER, FLECHA BUS y EL QUEBRADENO S.R.L., acreditándose que la empresa LA VELOZ continuaba comercializando sus pasajes en su boletería de origen -anterior a esta nueva concesión-, ubicada en la misma plataforma donde se encontraban las boleterías clausuradas de las empresas competidoras.

149. Si bien se advirtió que, una vez firmado el contrato de subconcesión, algunas otras empresas de transporte volvieron a ocupar los locales de boleterías donde funcionaban con anterioridad al desalojo, dichas empresas no eran competidoras directas ni sustanciales de LA VELOZ en su tramos de rutas más importantes a nivel nacional. Entre ellas estaban: AUTOTRANSPORTE SAN MIGUEL S.R.L., MARCOS RUEDA -razón social Pascuala Rueda de Valderrama- y EMPRESA EL INDIO S.R.L.<sup>11</sup>; que operan rutas provinciales; TAC TRANSPORTE AUTOMOTOR LTDA, LA NUEVA ESTRELLA SCC y BALUT HNOS S.R.L. que atiende rutas provinciales y nacionales, y Luis B. Chávez.

150. No se verificó dentro del predio de la Estación Terminal la existencia de controles provinciales ni municipales, observándose la deficiente información al público por parte

<sup>11</sup> Se advierte que según información obtenida de las audiencias testimoniales llevadas a cabo por esta Comisión Nacional la empresa EL INDIO SRL pertenece al Grupo Levin, es decir al mismo grupo que constituye LA VELOZ.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



de la empresa concesionaria. En efecto se evidenció el emplazamiento en la referida Estación de una oficina de control de la Secretaría de Transporte de la Provincia y un local con un letrero de la Municipalidad, no obstante ambos permanecieron cerrados durante la inspección. En tanto, el local de control a cargo de Gendarmería Nacional se encontraba funcionando, dedicado a las tareas específicas de la fuerza (control de contrabando, mercaderías ilegales, etc.) y efectuando los controles delegados a través de la firma de un convenio por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (C.N.R.T.).

**Principales puntos de las disposiciones del Pliego de Bases y Condiciones para la Adjudicación de la Construcción, Mantenimiento y Explotación de la Nueva Terminal de Ómnibus de Salta; del Contrato de Concesión suscripto entre la Municipalidad de Salta y LA TERMINAL, y del Contrato de Subconcesión de Boletería.**

151. Esta Comisión Nacional debe mencionar y subrayar en el presente dictamen, que el Pliego de Bases y Condiciones para la Adjudicación de la Construcción, Mantenimiento y Explotación de la Nueva Terminal de Ómnibus de Salta, más precisamente su artículo 67, pauta el modo de prestación de los servicios concesionados, discriminando los servicios que deberá brindar la futura concesionaria en: a) esenciales y b) complementarios, encontrándose definido dentro de los primeros el alquiler de boleterías, oficinas y depósitos.

152. Acerca del alquiler de las boleterías, dicho pliego dispone que: **"Las empresas prestatarias de servicios de transporte, alquilarán los locales destinados a boleterías en el hall de la central de la terminal, el monto del alquiler se referirá a metros cuadrados de superficie de local. El módulo mínimo de local para boletería no podrá ser inferior a 25 m<sup>2</sup>. El precio del alquiler se fijará por metro cuadrado de local."** (El destacado nos corresponde).



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Exterior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



153. A su vez, el artículo que le sucede indica que: **"Los actuales locatarios de comercios y servicios de la Terminal, tendrán prioridad en la locación de locales para desarrollar la misma actividad que desempeñan actualmente, siempre que esta se encuadre en las especificaciones que la concesionaria dicte a tal efecto y que iguale en precio y garantías, a otra oferta destinada a la misma actividad, a satisfacción de la concesionaria. La prioridad se establecerá en función de la cantidad de servicios, características de los mismos y la antigüedad que tienen los actuales ocupantes de la terminal de ómnibus."** (El destacado nos pertenece).

154. Por su parte, el contrato de concesión suscripto entre la Municipalidad de Salta y LA TERMINAL, en su carácter de concesionaria de la obra Construcción, Mantenimiento y Explotación de la Nueva Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta, conforme lo dispuesto por el Decreto N° 930/00 emanado del Poder Ejecutivo Municipal de fecha 11 de agosto del año 2.000, también alude a un contrato de locación y no de subconcesión.

155. En efecto, la cláusula 5ta. que versa sobre los ALQUILERES, especifica que: **"Los valores locativos de boleterías, depósitos y oficinas para prestatarias y todas aquellas áreas con las que las transportistas deban contar, conforme lo determina el pliego licitatorio, se establecen inicialmente en: a) BOLETERÍAS: Todas las empresas prestatarias de los servicios de transporte de corta, media y larga distancia abonarán por el alquiler de las áreas destinadas a boleterías, sin las expensas comunes correspondientes, la suma de \$40 por metro cuadrado de superficie (...) más IVA."**

156. Asimismo resulta importante destacar que, en el referido contrato de concesión, la cláusula 19ª sostiene que **"(...) Las partes (concedente y concesionaria) declaran que han tenido especialmente en cuenta para la firma del presente que el uso por parte de las prestatarias de transporte de las instalaciones de la Estación Terminal es esencial para el desarrollo del negocio jurídico contenido en el presente."**

157. A través de los párrafos que anteceden, es indudable que el contrato previsto en el Pliego y en el Contrato antes aludidos, es un contrato de locación.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



158. Con ello queda en evidencia que el contrato de subconcesión, impuesto por LA TERMINAL a las denunciantes y demás empresas de transporte, no se encuentra previsto ni el Pliego de Licitación ni en el Contrato de Concesión suscripto entre la Municipalidad de la Ciudad de Salta y LA TERMINAL, es más, en ambos instrumentos se prevé la firma de contratos de locación.

159. Sin embargo, y no obstante lo hasta aquí mencionado -con relación a los contratos de boletería dentro del ámbito de la Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta- plasmado tanto en el Pliego de Bases y Condiciones para la adjudicación de la concesión de esa Terminal como en el Contrato de Concesión suscripto entre la Municipalidad de Salta y LA TERMINAL, esta, en su carácter de concesionaria, impuso a las denunciantes y demás empresas transportistas que formaban parte de la antigua Terminal de Ómnibus, un contrato de subconcesión.

160. El objeto de la subconcesión, quedó plasmado en la cláusula 4ta. del contrato tipo que la establece, en la cual LA TERMINAL autoriza al subconcesionario a ocupar un local ubicado en la Estación Terminal, para el desarrollo de sus actividades.

161. Cabe asimismo advertir y destacar la existencia de ciertas cláusulas abusivas y demostrativas de la posición de dominio que, en el mercado de transporte terrestre de pasajeros de Salta, detenta LA TERMINAL contenidas en el contrato de subconcesión impuesto por ésta. Ejemplo de ello son las facultades que se arroga la concesionaria, en el caso, LA TERMINAL, en la cláusula 3era. del contrato de referencia que establece: *"podrá modificar la disposición del LOCAL y su superficie, que se notificará al momento de producirse al SUBCONCESIONARIO; también se podrá variar su afectación y/o desafectación a áreas comunes, y modificar aún estas últimas. El SUBCONCEDENTE se reserva el derecho de introducir modificaciones en el exterior del LOCAL y en su estructura (...)."*

162. Asimismo, dispone que el subconcesionario "... acepta y reconoce expresamente la reserva de variaciones y/o modificaciones que se pactan a favor del SUBCONCEDENTE en esta cláusula, aceptando que su ejercicio por parte del



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



SUBCONCEDENTE no genere a su favor derecho de cualquier tipo o indemnización alguna."

163. Por su parte la cláusula 4ta. no sólo define el objeto del contrato previamente descrito, sino que también confiere al subconcedente, en carácter de reserva "...el derecho de realizar, sin necesidad de comunicar o notificar al SUBCONCESIONARIO, cuantos cambios estime conveniente a sus intereses en el ámbito de la ESTACIÓN TERMINAL, tanto en la parte edilicia, en lo que hace a dirección de circulación, ingreso y egreso de vehículos y de personas a la ESTACIÓN TERMINAL, etc., sin que esta circunstancia genere derecho a percibir indemnización de ningún tipo por parte del SUBCONCESIONARIO."

164. Dicha cláusula concluye expresando que: "Siendo que el SUBCONCEDENTE se reserva el derecho de modificar, ampliar o disminuir, o transformar libremente cuando a su exclusivo criterio lo estime conveniente o cuando la autoridad pública así lo exija, los proyectos de construcción y/o los de reforma de la ESTACIÓN TERMINAL, así como introducir modificaciones en el edificio en cualquier tiempo, y que además se reserva la facultad de modificar la disposición y superficie del local."

165. Prosiguiendo con el análisis de algunas de las cláusulas que esta Comisión Nacional ha considerado mencionar en el presente como abusivas e indicativas de la posición de dominio de la que goza LA TERMINAL en el ámbito del mercado de que se trata, cabe mencionar la cláusula 8va. que, refiriéndose a las expensas comunes y gastos propios, expresa: "Quedan a cargo del SUBCONCESIONARIO, todos los gastos y expensas comunes ordinarias o extraordinarias y servicios accesorios que sean necesarios y/o convenientes para el funcionamiento, conservación, administración, fiscalización y mejoramiento de la ESTACIÓN TERMINAL (...)."

166. También resulta importante mencionar que los apartados 8.2.2 y 8.2.3, establecen que el subconcesionario acepta "expresamente" que los servicios enumerados *ut supra*, son o serán suministrados en forma centralizada por el SUBCONCEDENTE, en su carácter de administrador de los mismos."



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



167. Se queda en dicha cláusula y dispone que *"Será prerrogativa exclusiva del SUBCONCEDENTE, definir qué empresa prestará tales servicios antedichos, ya sea en forma centralizada o individual. El SUBCONCEDENTE podrá cambiar la empresa prestadora, avisando al SUBCONCESIONARIO con sesenta días de anticipación."*

168. Resulta llamativo lo dispuesto en la cláusula 14º del contrato de subconcesión que establece que: *"El SUBCONCESIONARIO reconoce al SUBCONCEDENTE la más amplia injerencia en la presentación del local, pudiendo el SUBCONCEDENTE a su libre arbitrio, disponer modificaciones en todo momento."* (El destacado nos pertenece).

169. De lo previamente expuesto se desprende que: 1) el contrato de subconcesión impuesto por LA TERMINAL no fue previsto ni en el Pliego Licitatorio ni en el Contrato de Concesión suscripto entre LA TERMINAL y la Municipalidad de la ciudad de Salta, sino que en ambos se previó la firma de contratos de locación; 2) el contrato de subconcesión, impuesto por LA TERMINAL a las denunciadas y demás empresas transportistas que formaban parte de la antigua Terminal de Ómnibus, contiene cláusulas abusivas y; 3) LA TERMINAL ha incumplido lo previsto en la letra misma de los instrumentos mencionados en "1)".

#### **La posición de las firmas denunciadas frente a la prueba recabada por la CNDC.**

170. Cabe destacar que ante todos los hechos denunciados y documentados en el expediente, las empresas denunciadas negaron todo lo invocado.

171. Aclararon respecto de las facultades de control y contralor que posee LA TERMINAL, que las únicas funciones son las relacionadas con la organización de la faz operativa de la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta, y que así lo especifica el Contrato de Concesión, por lo que tiene a su cargo la organización y coordinación del uso de plataforma, administración y control de horarios de las prestaciones y operaciones vinculadas a los servicios de transporte de pasajeros de corta, media y larga distancia dentro del predio de la Estación Terminal, quedando



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Exterior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



para la autoridad de aplicación en materia de transporte el control de las actividades conforme a las atribuciones otorgadas a la misma por legislación vigente.

172. En cuanto a las contraprestaciones por los servicios que brinda LA TERMINAL dentro de la Estación, manifestaron que las tarifas por toque de dársena durante el periodo de obra, serán las mismas que rigen actualmente, establecidas por al Municipalidad, de \$3, importe vigente desde el año 1996, y que una vez que se encuentre concluida la obra, el precio será distinto para las distintas modalidades de servicio (corta, media y larga distancia).
173. Respecto al valor de los locales comerciales, señalaron que no es único teniendo en cuenta la superficie de los distintos locales, su ubicación y los rubros a los que serán destinados. Aclararon que el valor de la contraprestación por el uso de los locales destinados a boletería, fijado con anterioridad a la concesión por la Municipalidad se ha mantenido incólume. Su valor es único y asciende a \$500 por boletería para todas las empresas, con excepción de "EMPRESA PANAMERICANO " (\$1000), LA VELOZ DEL NORTE S.A. (\$1250) y ATAHUALPA S.R.L. (\$2000).
174. Remarcaron que la empresa LA VELOZ no es la única que funciona normalmente en el predio de la Estación Terminal de Ómnibus, indicando que existen nueve empresas que tienen el contrato de subconcesión firmado y operan normalmente dentro del predio. No obstante informaron que LA TERMINAL a los fines de no interrumpir el servicio de la Estación Terminal, construirá locales provisorios.
175. Alegaron también que dada la magnitud del proyecto y calidad de los servicios es necesario la instalación de un sistema de comunicación interno que involucre a los distintos sectores intervinientes de la Estación Terminal, tal como lo especifica el contrato de concesión. Explicaron que funcionará un sistema de comunicaciones que no será manejado por persona alguna, sino que será una central virtual, haciendo las veces de intercomunicador de los locales de la Estación Terminal, teniendo cada empresa para sus comunicaciones urbanas e interurbanas su línea directa.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



176. Asimismo adjuntaron al expediente diversa documentación referente a los contratos de constitución de las sociedades, listado de deudas que mantienen las empresas de transporte respecto de la Municipalidad de la Ciudad de Salta, proyecto para la instalación de la Estación Terminal provisoria y la definitiva, reglamento de funcionamiento y estudios de costos.
177. Cabe agregar que no obstante dicha documentación será valorada más profundamente a lo largo del análisis, es dable denotar aquí algunas cuestiones importantes.

**Consideraciones sobre el contrato de subconcesión ofrecido por LA TERMINAL a las empresas de autotransporte de pasajeros.**

178. Uno de los puntos claves es que mediante los contratos constitutivos de las sociedades denunciadas, esta Comisión Nacional ha constatado el control de hecho y de derecho que posee la empresa transportista LA VELOZ sobre la concesionaria LA TERMINAL, lo que determina fielmente que las empresas denunciadas pertenecen a un mismo grupo accionario integrado verticalmente.
179. Por otro lado, también es dable indicar que si bien las denunciadas han aportado los proyectos o reglamentos de las distintas etapas de construcción y funcionamiento de la nueva Estación Terminal, esta Comisión verificó que a mayo del año 2001 aún no habían comenzado las obras ni se habían montado unidades o boleterías provisionales para que operen las empresas de transporte, tal como se establecía el Pliego de Licitación de la Concesión, y que ello perjudicaba ampliamente a las empresas desalojadas, lo que podría considerarse como una práctica intencional de obstaculización a la operatoria de los competidores de LA VELOZ.
180. Asimismo se evidenció de las audiencias celebradas y documentación aportada al expediente, que las denunciadas intentaban impedir a los competidores de LA VELOZ el acceso a los locales de boleterías a través de la exigencia de la firma de un contrato de subconcesión, impuesto de manera unilateral por LA TERMINAL, por medio del





Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



cual se establecían cláusulas y condiciones que menoscababan la capacidad de competir de las denunciadas, competidoras directas de LA VELOZ.

181. En este sentido, la Comisión también vislumbró la atribución por parte de las empresas denunciadas de facultades y derechos que excedían la lógica de los derechos concedidos, dificultando de esta manera la operatividad de las empresas de transporte competidoras de LA VELOZ.

182. En efecto el contrato de subconcesión de boletería ofrecido a las empresas de transporte en dicho momento, entre otras cosas, establecía en la Cláusula 3º, inciso 3.1 las facultades del subconcedente, dentro de las cuales se destacaban las siguientes: *"... se reserva el SUBCONCEDENTE la facultad de ampliar, modificar o disminuir libremente, cuando a su exclusivo criterio lo estime conveniente, o cuando la Autoridad Pública así lo exija, los proyectos de construcción y/o los de reforma de la ESTACIÓN TERMINAL, así como a introducir modificaciones de cualquier naturaleza en el edificio. También podrá modificar la disposición del LOCAL y su superficie, que se notificará al momento de producirse al SUBCONCESIONARIO; también se podrá variar su afectación y/o desafectación a áreas comunes, y modificar aún estas últimas. El SUBCONCEDENTE se reserva el derecho de introducir modificaciones en el exterior del LOCAL y en su estructura, y modificar ampliando y/o disminuyendo, cuando lo juzgue adecuado, la disposición y/o superficie de las áreas y bienes de uso común, el que deberá ser ejercido con un sentido de razonabilidad, procurando lograr una mejor organización y funcionalidad de la ESTACIÓN TERMINAL."*

183. Asimismo, el inciso 3.3 dispone que el SUBCONCESIONARIO *"... acepta y reconoce expresamente la reserva de variaciones y/o modificaciones que se pactan a favor del SUBCONCEDENTE en esta cláusula, aceptando que su ejercicio por parte del SUBCONCEDENTE no genere a su favor derecho de cualquier tipo o indemnización alguna."*

184. A su vez, mediante la Cláusula 4º LA TERMINAL autoriza al SUBCONCESIONARIO a ocupar un local ubicado en la Estación Terminal y también confiere al subconcedente, en carácter de reserva *"...el derecho de realizar, sin*



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



necesidad de comunicar o notificar al SUBCONCESIONARIO, cuantos cambios estime conveniente a sus intereses en el ámbito de la ESTACIÓN TERMINAL, tanto en la parte edificia, en lo que hace a dirección de circulación, ingreso y egreso de vehículos y de personas a la ESTACIÓN TERMINAL, etc., sin que esta circunstancia genere derecho a percibir indemnización de ningún tipo por parte del SUBCONCESIONARIO."

185. Dicha cláusula, en su inciso 4.5, concluye que: "Siendo que el SUBCONCEDENTE se reserva el derecho de modificar, ampliar o disminuir, o transformar libremente cuando a su exclusivo criterio lo estime conveniente o cuando la autoridad pública así lo exija, los proyectos de construcción y/o los de reforma de la ESTACIÓN TERMINAL, así como introducir modificaciones en el edificio en cualquier tiempo, y que además se reserva la facultad de modificar la disposición y superficie del local."

186. Adicionalmente la Cláusula 7ª determina que la contraprestación por la autorización concedida para la ocupación del local se compone del canon, expensas y del pago de la facturación –cuando correspondiere- de servicios de teléfono, energía eléctrica, gas, agua, transmisión de Internet, como de cualquier tipo de datos digitales, cuando fueren suministrados por el SUBCONCEDENTE (LA TERMINAL) en su carácter de administrador de los mismos. Considerando el pago del canon, expensas y servicios como un valor integral, único e indivisible por lo cual la falta de su pago, además de las sanciones, otorga el derecho al SUBCONCEDENTE en su carácter de administrador de los servicios a cortar y/o dejar todos o cualquiera de los servicios suministrados.

187. Asimismo el inciso 7.1.1. de la misma Cláusula expone que: "La subconcedente se encuentra facultada a instalar un servicio de call center o similar para la comercialización de boletos, tickets, productos o servicios, que actualmente o en un futuro se comercialicen en la Estación Terminal Safta, a lo que el subconcesionario se obliga a adherir, en las condiciones y pautas que, al efecto, determine el subconcedente."

188. Por su parte la Cláusula 8ª, referente a expensas comunes y gastos propios, determinaba lo siguiente:



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



8.1. Quedan a cargo del subconcesionario, todos los gastos y expensas comunes ordinarias o extraordinarias y servicios accesorios que sean necesarios y/o convenientes para el funcionamiento, conservación, administración, fiscalización y mejoramiento de la ESTACION TERMINAL (...).

8.2. Serán también a cargo del SUBCONCESIONARIO, los gastos originados en las facturas de servicios de teléfono, energía eléctrica, gas o por consumo de agua, Internet, Call Center, el pago de impuestos, tasas, contribuciones y servicios, entre otros creados o a crearse, y todos aquellos que redunden en beneficio exclusivo del SUBCONCESIONARIO. (...) La afectación de estos gastos, su forma de liquidación y pago, serán determinados por el SUBCONCEDENTE.

8.2.2. El SUBCONCESIONARIO acepta expresamente, que los servicios enumerados en la primera parte de la cláusula 8.2., son o serán suministrados en forma centralizada por el SUBCONCEDENTE, en su carácter de administrador de los mismos.

8.2.3. Será prerrogativa exclusiva del SUBCONCEDENTE, definir que empresa prestará tales servicios antedichos, ya sea en forma centralizada o individual. El SUBCONCEDENTE podrá cambiar la empresa, prestadora, avisando al SUBCONCESIONARIO con 60 días de anticipación.

8.2.4. Si el SUBCONCESIONARIO no acatare cualquiera de las decisiones que adopte el SUBCONCEDENTE, conforme a las facultades que le otorgan las cláusulas precedentes, ello constituirá incumplimiento que será causal de resolución de contrato.

8.3. Cualquier tipo de impuesto creado o a crearse, que en lo sucesivo grave este contrato y/o los importes que en calidad de precio se devenguen por el mismo, serán a cargo exclusivo del SUBCONCESIONARIO. (...).



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Exterior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



### El nuevo contrato de boletería.

189. Asimismo si bien las denunciantes informaron a esta Comisión Nacional que en el mes de junio de 2001 recibieron un nuevo Contrato de Boletería sustancialmente menos abusivo que el primero, alegaron que continuaban permaneciendo cláusulas que consideraban perniciosas para sus empresas y que por tanto fueron objeto de observación y de rechazo a la firma del mismo. Por lo cual, presentado dicho contrato, esta Comisión pudo también constatar la permanencia de cláusulas de reservas de LA TERMINAL -como subconcedente- y obligaciones de las denunciantes -como subconcesionarios-, que implicaban una amplia libertad de acción de LA TERMINAL que podría ser utilizada por ésta para inmiscuirse en el mercado aguas abajo del servicio de transporte público de pasajeros, distorsionando las condiciones competitivas del referido mercado en favor de su empresa controlante LA VELOZ y en detrimento de las denunciantes. Y que además la dilación en el ofrecimiento de un contrato acorde a las condiciones de competencia, constituía una manera intencional de dificultar la permanencia de los competidores en el mercado.

190. Las cláusulas que aún permanecían en el contrato de subconcesión eran: la Cláusula 3ª, expuesta precedentemente, mediante la cual LA TERMINAL se reserva la facultad de ampliar, modificar o disminuir libremente los proyectos de construcción y/o los de reforma de la Estación Terminal, pudiendo también modificar la disposición del local y su superficie hasta un 20% en más o menos, y variar su afectación y/o desafectación a áreas comunes; la Cláusula 4ª en la cual LA TERMINAL se irroga la facultad de asignar -en el lugar que ella disponga-, los módulos de boletería provisorios a las empresas de transporte, y de designar a la prestataria de la línea telefónica externa que poseerá el local de boletería, formando parte dicha línea de una central virtual de comunicaciones en la Estación Terminal, que permitirá la comunicación tanto externa como interna de los locales; la Cláusula 6ª que determina que el plazo de la subconcesión, es de 24 (veinticuatro) meses contados a partir del día 26 de febrero del 2001, fecha a la cual se retrotraen los efectos del presente contrato; las Cláusulas 7ª y 8ª que establecen el pago integral a la concesionaria -en forma conjunta, única e indivisible- del canon, las expensas y los servicios de teléfono,



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Exterior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



energía eléctrica, agua, provisión de datos, transmisión de Internet, y obligan a aceptar expresamente a los subconcesionarios que el suministro de tales servicios se efectúe a través de LA TERMINAL; concediéndose además a esta última, la facultad de cortar todos o cualquiera de los servicios ante la falta de pago de alguno de los conceptos referidos. Asimismo mediante dichas cláusulas también la concesionaria establece que para el cobro de las expensas comunes del local se estipulará, entre las partes, un coeficiente, sobre el total de expensas comunes de la Estación, independiente de la superficie o metros lineales de ocupación del local; la Cláusula 12ª que estipula: "El SUBCONCEDENTE tendrá la más amplia facultad de modificar, por cuenta del SUBCONCESIONARIO, el frente del locales que se da en subconcesión, a los efectos de resguardar la armonía arquitectónica del edificio de la Estación Terminal de Ómnibus". Asimismo en el ANEXO II del contrato, denominado "NORMAS GENERALES COMPLEMENTARIAS", se precisa en el ítem c1.: "El SUBCONCESIONARIO deberá presentar al SUBCONCEDENTE para su examen y aprobación, todos los proyectos de instalaciones comerciales, letreros y decoración, incluyendo todas las especificaciones referentes a las instalaciones eléctricas,( ...)", y en el c23.: "Los apartamientos al presente Contrato, Normas Complementarias y reglamento serán penalizados con multas equivalentes al 10% del canon, por cada una, duplicándose en caso de reincidencia ( ...)".

**Las deudas mantenidas por las empresas de autotransporte de pasajeros con la Municipalidad de la Ciudad de Salta.**

191. Finalmente, cabe resaltar respecto a lo señalado por las denunciadas en relación a las deudas que mantendrían las empresas de transporte denunciadas respecto de la Municipalidad de la Ciudad de Salta, que la empresa ALTE BROWN adjuntó los recibos de pago del alquiler de las boleterías de la Estación Terminal de Salta a la Municipalidad, correspondiente a los meses de diciembre del año 2000 y enero del año 2001, de \$500 por mes; y puso de manifiesto que los pagos de los meses de febrero y marzo del mismo año, debían remitirse a LA TERMINAL pero que la concesionaria se negó a aceptarlos pues adujo que para ello ALTE BROWN debía



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



firmar el contrato de subconcesión que es, en este caso, la base origen de la controversia.

192. NUEVA CHEVALLIER también informó, conforme data el Acta notarial adjuntada en autos, que la empresa ofreció a LA TERMINAL efectuar el pago por el uso de la boletería, pero que dicho pago no fue aceptado por LA TERMINAL alegando la no firma del contrato y manifestando que considera que el pago ofrecido no es íntegro y completo porque no cubre todo el período por el cual las empresas reclamantes hicieron ocupación ilegítima del predio concesionado que se extiende desde el 26 de febrero del 2001.

193. En efecto, de la información obrante en el expediente, se destaca que las deudas mantenidas por las empresas de transporte respecto a su actividad dentro de la Estación Terminal de Ómnibus de Salta eran con la Municipalidad de esa ciudad, es decir anteriores a la nueva concesión de LA TERMINAL, siendo además engendradas en determinados períodos no sucesivos en el tiempo y en montos no relevantes. Además cabe señalar que los montos adeudados en la mayoría de los casos y puntualmente en el caso de las denunciadas no representa un alto porcentaje de la facturación de las empresas, y que las mencionadas demostraron en todo momento la disposición al pago de las mismas.

194. Asimismo se evidencia de las planillas de informe de deudas presentada, que también LA VELOZ mantenía deuda con la Municipalidad de Salta a la fecha de la adjudicación de la concesión a LA TERMINAL, como así también la mayoría de las empresas que operaban boleterías en el predio: EL QUEBRADENO, LA NUEVA ESTRELLA, BALUT, TURISMO MENDOZA, TRANSPORTE AUTOMOTOR SALTA (TAS), EMPRESA TRAMACA, EXPRESO PANAMERICANO, ANDESMAR, EL INDIÓ, COOPERATIVA TAC, EMPRESA MARCOS RUEDA, TANOÁ, muchas de las cuales, luego del desalojo, obtuvieron acceso a los locales de boletería en la Estación Terminal.

195. Por lo cual, en virtud de lo expuesto, se advierte que los montos adeudados por las denunciadas tampoco constituyen una justificación objetiva para renegarles el acceso



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



a las boleterías, siendo dicho acceso imprescindible para el desarrollo de sus actividades y para conformar una competencia efectiva para LA VELOZ,

### La medida cautelar ordenada por la CNDC (julio 2001).

196. Conforme la documentación probatoria obtenida en las primeras etapas de la investigación del presente expediente, que dio cuenta de la posición de desigualdad competitiva en las que se encontraban operando las denunciadas al no poder brindar sus servicios de venta y comercialización de pasajes, y recepción y entrega de encomiendas, de manera adecuada; en tanto LA VELOZ continuaba desarrollando su actividad como empresa de transporte dentro de su boletería habitual, en una situación de privilegio y en desmedro de las demás empresas competidoras<sup>12</sup>. Unido al hecho de que siendo LA TERMINAL titular en exclusiva de la concesión de la explotación de la Estación Terminal mencionada, y su empresa controlante: LA VELOZ, una firma de transporte de pasajeros que opera en la referida Estación, considerada un infraestructura esencial para el normal desarrollo de la actividad de las empresas de transporte (debido fundamentalmente a la obligatoriedad legal contenida en la Ordenanza Municipal N°11337/001 expuesta precedentemente), esta Comisión Nacional consideró que la situación descrita determinaba la generación de incentivos suficientes a las denunciadas para intentar extender el poder de mercado que revisten como explotadores exclusivos de la Estación Terminal, a la prestación del servicio de transporte de pasajeros, pudiendo limitar o restringir la competencia en este último mercado, en perjuicio al interés económico general. Por lo cual resolvió, con fecha 10 de julio del año 2001: "Ordenar a la EMPRESA "TERMINAL SALTA S.A." (...) a) proceda a habilitar dentro del predio de la Estación Terminal de Omnibus .. de la ciudad de Salta, Provincia de Salta, instalaciones adecuadas para asegurar a la empresa denunciante ALMIRANTE GUILLERMO BROWN SRL, y a todas aquellas empresas de transportes que operan en la mencionada terminal y que se encuentren

<sup>12</sup> Se reitera que LA VELOZ fue la única empresa que en todo momento permaneció en su local de boletería, desarrollando su actividad en forma normal. Si bien luego se reincorporaron a los



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



en idéntica situación, la normal atención a los usuarios del servicio, la comercialización de los pasajes, y las actividades relacionadas con el despacho de encomiendas; b) Proceda a formular una oferta de alquiler y/o uso a la empresa ALMIRANTE GUILLERMO BROWN S.R.L. de la instalación que se habilite, en condiciones comerciales no discriminatorias respecto de las otras empresas de transporte que estuvieran funcionando normalmente, y de acuerdo a las condiciones estipuladas en el pliego de la licitación."

197. Como resultado de la resolución de la Comisión, LA TERMINAL permitió la entrada a sus locales de boletería habituales a las empresas denunciadas y las demás empresas de transporte que permanecían desalojadas desde el mes de marzo de ese año y dio inicio a las obras de la construcción provisoria de la Estación Terminal. Informó que a partir del 24 de octubre de ese año, estarían a disposición de las empresas de transporte los locales provisorios pero a condición de la suscripción del contrato de subconcesión de boletería.
198. En virtud de esta situación las denunciadas presentaron ante la Comisión el reclamo por la exigencia de un contrato de boletería que continuaba manteniendo cláusulas abusivas, manifestando que las denunciadas se negaban a negociar, por lo cual en estas circunstancias, quedarían nuevamente desalojadas del predio de la Estación Terminal.

#### **Nuevos testimonios de las empresas denunciadas y de otros transportistas de pasajeros.**

199. Ante estos hechos, la Comisión celebró nuevamente audiencias testimoniales con las partes<sup>13</sup>. En su declaración, el apoderado de LA TERMINAL y LA VELOZ informó que comunicó a las empresas de transporte, que aún continuaban sin contrato, la

---

locales otras empresas, a medida que fueron firmando los contratos, en su mayoría estas empresas de transporte no competían en los tramos más importantes con LA VELOZ.

<sup>13</sup> Audiencias celebradas en sede de esta Comisión, el día 22 de octubre del año 2001 al Dr. Osvaldo CAMISAR, apoderado de LA TERMINAL y LA VELOZ; al Dr. Jorge Ascencio VIOLA, apoderado de ALTE. BROWN y al Dr. Marcelo Víctor Antonio SALEME, apoderado de ATAHUALPA.





Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



disposición a la firma del mismo para ingresar a las boleterías provisionales. Al ser preguntado respecto al criterio de asignación de los locales, explicó que la asignación y adjudicación se realiza a medida que las empresas efectúan la elección del local y firman el contrato de boletería.

200. Asimismo precisó que la construcción provisional cuenta con una oficina de informes y una oficina de la Dirección de Transporte; y que además las empresas que accedan a las boleterías podrán mantener su línea telefónica, y también abonarse a una línea de Telefónica de Argentina, la cual le sirve de central virtual para comunicarse entre ellas, sin intervención de personal LA TERMINAL, aclaró que este servicio es optativo.

201. En relación a este último punto, en su declaración testimonial, el apoderado de la empresa ATAHUALPA puso de relieve que la oficina de informes de la Estación Terminal brinda información a favor de LA VELOZ, distorsionando el mercado y generando una competencia desleal. Manifestó que lo dicho está acreditado mediante un acta efectuada y labrada con escribano, adjuntada al expediente.

202. De manera similar se expidió ALTE. BROWN quien alegó que la oficina de informes no le brinda ningún tipo de servicios. Resaltó que las denunciadas concentran toda la información que se brinda al público usuario mediante la oficina de control y el conmutador de la central telefónica.

203. En virtud de los sucesos denunciados, y en razón de la negativa por parte de las denunciadas y demás competidores de LA VELOZ a firmar el contrato de subconcesión de boletería ofrecido, el día 24 de octubre del año 2001 las denunciadas informaron a la Comisión que nuevamente quedaron desalojadas de las boleterías y fuera del predio de la Estación Terminal; habiéndose, además, cercado y vallado las viejas boleterías, y cortado todos los servicios públicos, tal como se verifica también de las fotografías adjuntadas. Destacaron que este accionar es utilizado por las denunciadas para obligar a las empresas a firmar un contrato de adhesión con cláusulas leoninas.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



204. Reclamaron de esta manera que estos hechos restringen y limitan nuevamente la operatividad de las empresas, viéndose imposibilitados de efectuar venta de pasajes en forma normal, perjudicando asimismo a los usuarios al impedirles acceso a los servicios regulares de las diferentes empresas de transporte.
205. En efecto, el socio Gerente de ALTE. BROWN, informó que las ventas de la empresa en estos momentos son cero al igual que el transporte de encomiendas. Destacó que el ómnibus de Salta a Buenos Aires va vacío, vendiéndose pasajes sólo de Buenos Aires a Salta. Alegó también que dado que el servicio que prestan es de carácter público, no pueden dejar de brindarlo dado el riesgo de caducidad del permiso de transporte público.
206. Manifestación similar realizó NUEVA CHEVALLIER, denunciando que una vez habilitadas las boleterías provisorias, el público usuario fue desviado por LA TERMINAL hacia los nuevos módulos provisorios, cercando y vallando el viejo predio, por lo que la empresa -intimada a dejar las boleterías- se vio nuevamente impedida de vender sus pasajes y encomiendas desde la Estación Terminal, pudiendo sólo ingresar los vehículos a las plataformas y salir de ellas. Señaló que el 23 de octubre del 2001 fue el último día que vendieron pasajes dentro del predio de la Estación Terminal y que a partir del día 24 lo hicieron sobre los ómnibus o través de mesas móviles ubicadas en las veredas de enfrente de la Estación Terminal.
207. Reiteraron las denunciantes que se niegan a firmar el contrato de subconcesión ofrecido por la concesionaria debido a las cláusulas abusivas que aún contiene el mismo, y que LA TERMINAL se niega a negociar.
208. Resaltaron nuevamente que el contrato que ofrece firmar LA TERMINAL es un típico contrato de adhesión, el cual conculca derechos plenamente garantizados, conteniendo cláusulas abusivas e incluyendo renunciaciones anticipadas a Derechos en forma incondicional e ilimitada. Aclararon además que es un contrato de subconcesión y no de locación comercial tal como se previó en el Pliego de Licitación y en el Contrato de Concesión de la Estación Terminal.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



209. Explicaron que el plazo que determina el contrato de subconcesión es de 24 meses – cuando el plazo mínimo de locaciones comerciales conforme Ley N° 23.091 es de tres años- y que comienza a computarse a partir del 26 de febrero de 2001, meses en los cuales las denunciadas fueron desalojadas de sus boleterías. Por lo cual alegaron que LA TERMINAL pretende beneficiarse de una prestación que no se brindó; además de que consideran que el plazo de 24 meses resulta exiguo, dado que la actividad del transporte requiere la necesidad de efectuar proyecciones de largo plazo.
210. Indicaron además que las expensas comunes establecidas en el referido contrato, resultan inaceptables, por cuanto deberá abonarse un porcentaje sobre el total de gastos comunes, el cual no guarda relación con la proporción ocupada por el espacio local.
211. Pusieron de manifiesto también que en el nuevo contrato LA TERMINAL mantiene el carácter de prestadora de servicios tales como energía eléctrica, teléfonos, call center, agua, gas, irrogándose respecto de los mismo la facultad de interrumpir dichas prestaciones o rescindir el contrato ante la falta de pago de los servicios. Al respecto adujeron que la concesionaria impone además a las empresas de transporte la obligación de contratar como única prestataria de los servicios de telefonía en general a Telefónica de Argentina S.A., cercenando los derechos de libre contratación.
212. También distinguieron que LA TERMINAL se atribuye el control técnico de las unidades, contralor de los servicios que opera en la Estación Terminal, fijación de horarios de atención, política de precios, aplicación de multas, etc.. Por lo cual se estaría adjudicando facultades y potestades de contralor de las unidades y servicios, siendo estos derechos originarios y privativos de la Autoridad de Aplicación en materia de transporte, no habiendo sido delegada a ningún particular.

**Valoración de las constancias descriptas obrantes en el expediente.**



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



213. Esta Comisión Nacional considera que la exigencia del pago de todos los meses por el local de boletería desde que LA TERMINAL tomó posesión de la Estación Terminal, es decir de un servicio que no fue provisto (dado que las denunciadas permanecían desalojadas), es un requerimiento ilógico y desmedido. Asimismo la fijación de un porcentaje independiente de los metros o superficie de local para la determinación de las expensas comunes, se estima que otorga a LA TERMINAL la libertad de fijar arbitrariamente dicho porcentaje pudiendo por tanto, sin justificación alguna, incrementar el costo de operación de los rivales de LA VELOZ dentro de la Estación Terminal.
214. Del mismo modo, cabe resaltar que el establecimiento de la obligación de los subconcesionarios a aceptar que el suministro de los diversos servicios (teléfono, energía eléctrica, agua, provisión de datos, transmisión de Internet) se efectúe a través de LA TERMINAL, reservándose por tanto ésta una herramienta más de poder en su carácter de administrador de los servicios para cortar y/o dejar de prestar todos o cualquiera de ellos, es otro mecanismo que podría ser utilizado por LA TERMINAL para entorpecer la operatoria de los competidores de LA VELOZ, además de que priva a las transportistas la libre elección de los servicios que desea contratar y las prestatarias de los mismos.
215. En este sentido, la designación por parte de LA TERMINAL de la prestataria de la línea telefónica externa que poseerá el local de boletería, formando parte dicha línea de una central virtual de comunicaciones en la Estación Terminal, que permitirá la comunicación tanto externa como interna de los locales, le otorga a LA TERMINAL y por lo tanto a LA VELOZ, la posibilidad de acceder y controlar un elemento clave para competir como es el acceso y control directo de la información del público usuario y fundamentalmente de sus competidores, más aún la atención por parte de las denunciadas del centro de informes de la Estación Terminal les permite a su vez, derivar y orientar discrecionalmente la demanda del público usuario en favor de la transportista LA VELOZ, todo lo cual concede a ésta última una ventaja competitiva muy importante respecto a sus competidores.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



216. De igual manera se reitera que la facultad que se reserva LA TERMINAL para ampliar, modificar o disminuir libremente la dimensión de los locales de boleterías y determinar la asignación de los mismos a cada empresa de transporte, podría ser utilizada por LA TERMINAL como táctica para obstruir la visualización de los locales de boletería de los competidores de LA VELOZ a favor de posiciones privilegiadas de visibilidad y acceso para el público usuario de ésta última; elemento no menor a la hora de desear incentivar o no, el juego competitivo y menoscabar el desempeño de los rivales.
217. Asimismo la obligación que se establece a los subconcesionarios de las boleterías a presentar a LA TERMINAL, para su examen y aprobación, todos los proyectos de instalaciones comerciales, letreros y decoración, los coloca también en una situación de desventaja competitiva al tener que, de alguna manera, revelar su política y estrategia comercial frente a su principal competidor: LA VELOZ, quien ocupa una posición de privilegio y de independencia estratégica respecto a sus rivales que en definitiva permanecerán en clara desventaja y limitados para competir efectivamente.
218. Finalmente, también el poder de contralor que se irroga LA TERMINAL, siendo muchos de estos derechos originarios y privativos de la Autoridad de Aplicación en materia de transporte, es un medio más que puede ser utilizado para perjudicar arbitrariamente a los competidores de LA VELOZ.
219. Cabe indicar que en el mismo sentido de todo lo expuesto, las denunciantes manifestaron que LA VELOZ fue la única empresa de transporte que continuó operando normalmente en su local de boletería original, sin ser desalojada, y que luego con la construcción de las boleterías provisorias, en el nuevo sector, se le asignó un lugar central. En relación a este punto se destaca que conforme surge de los contratos de boletería firmados entre LA TERMINAL y su empresa controlante LA VELOZ, el primero de ellos con la nueva concesión fue firmado -entre Marcos Levin como Presidente de LA TERMINAL y Meir Levin como apoderado de LA VELOZ- el mismo día de la toma de la posesión de la concesión, es decir el 26 de febrero del año 2001, por dos años de plazo. Asimismo el contrato de boletería por los locales



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



provisorios; asignándose el local N° 10 con 4 módulos de boletería, fue rubricado por las mismas partes el día 15 de marzo del año 2003, también por el plazo de dos años.

220. En efecto esta Comisión constató, mediante inspecciones oculares, fotografías, actas notariales y demás documentación obrante en el expediente, la situación privilegiada, respecto a las demás empresas de transporte, que detentaba LA VELOZ. Es decir, fue la única empresa no desalojada del predio de la Estación Terminal en contraposición a sus competidores que tuvieron que operar fuera de sus boleterías, en mesas precarias ubicadas en sectores abiertos y comunes de la plataforma con innumerables inconvenientes, habiéndose establecido en el Pliego de Licitación la obligación al concesionario de mantener el servicio público objeto de la concesión, y garantizar como mínimo la prestación de los servicios esenciales, entre ellos, la disposición de alquiler de las boleterías. En efecto, el retraso en la construcción de la Estación Terminal provisoria, también agudizó el padecimiento de las empresas de transporte. Y más aún, una vez construida ésta, nuevamente LA VELOZ tuvo el privilegio de seleccionar la boletería del lugar central, permaneciendo nuevamente las denunciadas fuera de los locales al negarse a firmar un contrato que consideraban abusivo y perjudicial y que esta Comisión consideró que podría menoscabar la capacidad de competir de las denunciadas.

221. Es dable indicar aquí que si bien las cláusulas del contrato ofrecido por LA TERMINAL a las empresas de transporte por ser celebrado entre particulares deben, *"prima facie"*, ser analizadas a la luz del derecho común, se aclara que las disposiciones que tengan por objeto o puedan ser utilizadas por alguna de las partes contratantes, como un impedimento para el normal funcionamiento del mercado, carecen de legitimidad desde el punto de vista de la Competencia estableciendo la propia Ley N° 25.156 un límite a la autonomía de la voluntad de las partes contratantes al consagrar como bien jurídico tutelado al "interés económico general"; por lo que éstas deben subordinar su libre voluntad de contratar a esta norma de orden público.

222. Por otro lado, es preciso aquí también referenciar que una de las denunciadas, NUEVA CHEVALLIER, aportó al expediente el contrato que tiene firmado la empresa con la concesionaria de la Estación Terminal de Ómnibus de Retiro (TEBA S.A.),



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
 Secretaría de Comercio Exterior  
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



destacando y cuestionando las diferencias principales con el contrato de subconcesión ofertado por LA TERMINAL, que considera abusivo. Manifestó así que la empresa firmó un contrato de alquiler con la concesionaria TEBA S.A. por el plazo de 3 años, acordándose un pago de \$25 m<sup>2</sup> por el alquiler del local de boletería y \$2 m<sup>2</sup> de alquiler por el depósito de encomiendas (habiendo establecido la Secretaría de Transporte un alquiler máximo de módulos de boletería que puede percibir la concesionaria de U\$S 80 por m<sup>2</sup>). Además señaló que las expensas comunes se fijaron en \$7 m<sup>2</sup> más IVA por el local de boletería y \$0,64 m<sup>2</sup> más IVA por el depósito para atención de valijas y encomiendas. En tanto advirtió que en el caso de la Estación Terminal de Salta, se le exige a la empresa la firma de un contrato de subconcesión, no de locación y por un plazo de sólo dos años, con un canon por las boleterías muy superior y sin un máximo regulado.<sup>14</sup>

223. Asimismo resaltó que en el contrato con TEBA S.A., si bien se establece que esta concesionaria podrá suministrar, directa o indirectamente energía eléctrica en los locales de boletería, se aclara que podrá hacerlo sólo bajo los precios que cobren las prestatarias de los servicios públicos, independientemente del precio del alquiler fijado, expensas y demás gastos; estando a cargo de las locatarias la contratación de los demás servicios; en tanto en el caso del contrato objeto de controversia, se obliga a los subconcesionarios a aceptar que el suministro de los servicios tales como: teléfono, energía eléctrica, agua, provisión de datos, transmisión de Internet, se efectúe a través de LA TERMINAL reservándose ésta además la facultad de designar las empresas prestatarias de los mismos.

224. Adicionalmente la denunciante refirió que en el contrato de locación de la Estación Terminal de Retiro aportado, no se establece ninguna de las cláusulas presentes en el contrato de subconcesión de la Estación Terminal de Salta, que se reclamaron como abusivas y que de hecho convierten al contrato de boletería de la Estación Terminal de

<sup>14</sup> La denunciante también referenció en este sentido que la Estación Terminal de Ómnibus de Buenos Aires recibe aproximadamente 145 empresas que ingresan por día, y posee 1800 servicios diarios (entrada y salida), en cambio en la Estación Terminal de Salta, existen 15 firmas de larga distancia, y 10 de media distancia con un promedio de 65 servicios diarios totales (entrada y salida).



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



ómnibus de Salta en un "contrato de adhesión en el cual se estipula la denuncia anticipada de los derechos en forma incondicionada, irrestricta e ilimitada en perjuicio de las empresas de transporte contratantes".

**La intervención del Consejo Deliberante de la Ciudad de Salta y sus efectos.**

225. En concordancia a todo lo expuesto cabe aquí también resaltar que obra en el expediente una solicitud de informe por parte del Concejo Deliberante de la Ciudad de Salta a la Municipalidad de la misma ciudad, respecto a la concesión otorgada de la Estación Terminal de Ómnibus en virtud de que el Concejo consideraba que existían discrepancias entre lo establecido en los Pliegos de la Licitación, lo que se ofertó en la misma y el contrato de concesión aprobado por el decreto 930/00.

228. Entre otras, el Concejo solicita explicación en relación a: i) la razón por la cual LA TERMINAL constituye la garantía de adjudicación y ejecución de contrato con fecha 7/8/2000 y ésta es aceptada por la Municipalidad cuando aún no existía la adjudicación a favor de la empresa, la que tiene lugar el 9/8/2000, mediante decreto nº 871; ii) por qué se obligó a la Municipalidad a otorgar mediante el establecimiento de la Cláusula 4: puntos sobre Tarifas: 4.1- 4.2 inciso d) la facultad exclusiva y excluyente a la concesionaria para variar el costo de las tarifas de uso general y de uso de plataforma. Recuerda así el Concejo que la facultad en relación a la determinación del costo de las tarifas pertenece solo al poder concedente, es decir la Municipalidad, mediante la sanción de la Ordenanza correspondiente, y que por otra parte no existió previsión alguna de delegar esa facultad ni el Pliego de condiciones, ni en la propuesta de la oferente<sup>12</sup>; iii) motivo por el cual se obligó abusivamente al

<sup>12</sup>En efecto, se precisa que la Cláusula 4: Tarifas, del Contrato de Concesión, establece lo siguiente:

a) Las tarifas iniciales por el servicio de uso de plataforma y de uso general a cargo de las empresas de transporte de pasajeros de corta, media y larga distancia en el predio de la Estación Terminal de Ómnibus, por cada entrada y por cada salida de los ómnibus en servicio a los respectivos andenes, una vez habilitadas en forma parcial o total, serán las siguientes:

i) Tarifa de uso general

(...)  
ii) Tarifa de uso de plataforma





Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



Municipio mediante la creación de un subsidio a favor de la concesionaria según lo establecido en la Cláusula 4: Tarifas punto 4.4 del Contrato de Concesión, subsidio no previsto ni en el pliego licitatorio ni en la oferta presentada por la concesionaria<sup>16</sup>; iv) razón por la cual se aceptó un canon por la concesión considerablemente inferior a la previsión establecida imperativamente en el Pliego de condiciones<sup>17</sup>; v) por qué se ha obligado a la Municipalidad al prever, en la Cláusula 16.1 del Contrato de Concesión, la posibilidad de otorgar una prórroga de garantía de exclusividad por parte de la Municipalidad a la concesionaria, superior al plazo fijado por el Pliego en el artículo 99 del mismo; vi) la razón por la cual se obliga a la Municipalidad, a otorgar a la concesionaria la facultad de percibir el importe correspondiente a las multas que se apliquen a las empresas prestatarias del auto-transporte interurbano público de pasajeros, y utilizar esos fondos como propios para el pago del canon al municipio, según lo establece la Cláusula 19 del punto 1, del Contrato de Concesión<sup>18</sup>; vii) por

(...)

*Dada la naturaleza y conformación de las tarifas, la Concesionaria podrá variar las mismas, atendiendo también a las alteraciones de las actuales condiciones de mercado y/o las económicas financieras como así también en función de la variación, creación o sustitución de los gravámenes que afectan a las mismas*

(...)

*En la Cláusula mencionada se indica que "Si por razones de interés general o por graves alteraciones en la capacidad contributiva de los usuarios, la Concedente se viera obligada a solicitar a la Concesionaria, la reducción del cuadro tarifario en vigencia, las variaciones que estas sufran deberán ser cubiertas a través de subsidios u otros mecanismo similares que se fijen, con garantías suficientes a satisfacción de la Concesionaria a los fines de no alterar la ecuación económica financiera de la concesión."*

<sup>17</sup> En efecto se precisa que el Pliego de Licitación establecía en el Art. 49 punto 3: "CANON POR LA CONCESIÓN: El o los oferentes deberán consignar el monto de canon a abonar por la concesión, que no podría ser inferior a la suma de USD 30.000, durante los primeros (10) años de concesión, y de USD 50.000 por el tiempo que reste hasta la finalización de la concesión. (...)El precio del canon deberá ser abonado (...) por mes vencido, en forma consecutiva (...) las propuestas que contengan ofertas económicas inferiores a las señaladas serán declaradas inadmisibles quedando fuera del presente proceso licitatorio, sin derecho a reclamo alguno". En tanto en la Cláusula 6 del Contrato de Concesión se señala lo siguiente: "CANON POR LA CONCESIÓN DEL CONTRATO: La concesionaria abonará como monto total de canon por la concesión, para los primeros 10 años de concesión la suma de \$960.000 equivalentes a USD, a razón de \$96.000 por año, y para los 15 años restantes de concesión \$5400000, a razón de 360.000 por año. El pago del canon se realizará (...) a razón de \$8000 por mes vencido, en forma consecutiva. Para los 15 años restantes de la concesión, A razón de \$30.000 por mes vencido, en forma consecutiva."

<sup>18</sup> Cláusula 19°. 19.1 "Sanciones a empresas. a) Las empresas de transporte que exploten el servicio de pasajeros de corta, media y larga distancia, que no cumplan con la obligación determinada de utilizar con exclusividad las boleterías, guarda equipaje y las dársenas de la terminal de ómnibus, sin perjuicio de las actuaciones que correspondieren, serán sancionadas



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



qué se obligó abusivamente al Municipio a otorgar en concesión a la contratante un objeto ajeno al proceso licitatorio, como lo es el cobro de multas, según lo establece la cláusula 19.2 del contrato de concesión.

**La Resolución de la CNDC del 28 de diciembre de 2001 y su confirmación por la Cámara Nacional de Apelaciones de Salta.**

227. Por todo lo expuesto y como resultado de los nuevos desalojos sufridos por las denunciadas ante la construcción de la Estación Terminal provisoria, que implicó graves daños para las empresas y las colocó nuevamente en clara desventaja competitiva respecto a LA VELOZ, y ante el mismo proceder –objetivamente injustificado– de las empresas denunciadas consistente en obstaculizar a los competidores de LA VELOZ el desarrollo normal de su actividad, y en igualdad de condiciones que la denunciada, en el predio de la Estación Terminal, utilizando como instrumento principal la oferta de un contrato de subconcesión con cláusulas que podrían ser utilizadas para limitar la competencia en el mercado de transporte; y en virtud a la importancia comercial que revisten los locales de boletería y su ubicación en la estrategia competitiva de las empresas de transporte, esta Comisión Nacional dictó con fecha 28 de diciembre de 2001, una resolución por medio de la cual ordenó a LA TERMINAL a que ofrezca a las empresas de transporte un convenio de alquiler adecuado a las condiciones establecidas en el Pliego de bases y condiciones correspondiente a la licitación de la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta y que en el término de 48 hs. y hasta tanto celebre convenio con la empresa

---

*con multas que al efecto se fijaran. El importe de esas multas una vez recauda por la Concesionaria, será depositado en Tesorería del Municipio e imputado por esta al pago del canon. Esta penalidad busca mantener el equilibrio de la ecuación económico financiera de la Concesionaria, propósito que hace la buena fe que las partes asignan a la exteriorización de su voluntad contractual.*

2. (...)...La concedente en uso de sus facultades legales deberá, en un plazo no mayor a 60 días hábiles, dictar e implementará toda la normativa que comprenda los aspectos antes señalados en punto a la obligatoriedad de ingreso y uso de las instalaciones de la estación Terminal de Ómnibus por parte de las prestatarias, como así también de las correspondientes sanciones. Las Partes declaran que han tenido especialmente en cuenta para la firma del presente que el uso por parte de las prestatarias del transporte de las instalaciones de la Estación Terminal es esencial para el desarrollo del negocio jurídico contenido en el presente".



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



ALTE. BROWN y cualquier otra que lo solicite, permita el ingreso a las instalaciones habilitadas para boleterías provisorias.

228. A consecuencia de la referida resolución, LA TERMINAL puso a disposición de las empresas desalojadas determinados locales de boletería provisorios pero continuó exigiendo la firma del contrato original de subconcesión. Por lo cual, si bien las denunciantes aceptaron el ofrecimiento de los locales, debido al perjuicio económico que les acarrearía continuar carentes de boleterías en la Estación Terminal y en razón de las exigencias de la Ordenanza Municipal, pusieron de manifiesto y solicitaron que la concesionaria diera cumplimiento a lo resuelto por esta Comisión Nacional y ofreciera un convenio de alquiler adecuado a las condiciones establecidas en el Pliego de bases y condiciones; solicitud que fue rechazada por LA TERMINAL, quien apeló la resolución de la Comisión. Todo ello fue plasmado en cartas documentos adjuntadas al presente expediente y mediante diversas presentaciones y diligencias agregadas al mismo.

229. Es dable señalar que la Cámara Federal de Apelaciones de Salta confirmó la Resolución de esta Comisión de fecha 28 de diciembre de 2001, expresando que la medida ordenada *"tuvo por objeto prevenir conductas que podían poner en peligro la competencia en el mercado del servicio público de transporte de pasajeros, al excluirla o limitarla"*.

230. En virtud de todas las presentaciones realizadas por las partes y a fin de verificar el cumplimiento de la mencionada resolución, el 26 de octubre del año 2002 esta Comisión Nacional se constituyó en la ciudad de Salta y realizó una inspección ocular en la Estación Terminal de Ómnibus de esa ciudad.

231. En dicha inspección se constató que las empresas ALTE. BROWN, NUEVA CHEVALLIER, FLECHA BUS y TAC, no poseían boleterías asignadas dentro del predio de la Estación Terminal por lo que aún continuaban operando fuera del mismo, habiendo instalado locales de ventas de pasajes en frente de la referida Estación. En tanto, las demás empresas de transporte comercializaban sus boletos en los locales de boletería provisorios ubicados dentro del predio de la Estación Terminal, entre ellas;



*Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*  
*Secretaría de Comercio Interior*  
*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*



ATAHUALPA con el local N° 6; PANAMERICANO con el local N° 7; BALUT con el local N° 9; LA VELOZ con el local N° 10; ANDESMAR con el local N° 11; MERCOBUS con el local N° 14; TAEB con el local N° 1 y TAS SRL con el local N° 19; permaneciendo los locales N° 4, 5 y 20 desocupados.

232. No obstante cabe indicarse, tal como surge de la información adjuntada al expediente, que si bien la firma ATAHUALPA ingresó al local de boletería provisoria de la Estación Terminal, el 25 de octubre del año 2002 el Juzgado de Primera Instancia de Concursos, Quiebras y Sociedades I<sup>a</sup> Nominación de la Ciudad de Salta, provincia de Salta declaró el estado de quiebra de la firma, teniendo por concluida su actuación como permisionaria de servicio público de transporte de jurisdicción nacional e internacional y se procedió al trámite de liquidación de los bienes, dejando por tanto la empresa de desarrollar actividad.<sup>18</sup>

233. Asimismo esta Comisión, con el objetivo de fiscalizar el desarrollo la situación denunciada y continuar la presente investigación, solicitó mayor información a las denunciadas, denunciantes y otras empresas de transporte que operaban en la Estación Terminal.

234. En relación a la solicitud, la apoderada de NUEVA CHEVALLIER, FLECHA BUS y ALTE. BROWN, informó que aún a fecha 29 de septiembre de 2004 ninguna de las empresas representadas cuenta con boletería ni línea telefónica propia dentro de la

<sup>18</sup> El síndico titular en los autos caratulados "ATAHUALPA SRL QUIEBRA (grande)", la Cra. Nelba Alzueta informó en audiencia testimonial celebrada por esta CNDC en la ciudad de Salta, el día 7 de abril del año 2005 que en octubre del año 2002 se declaró la quiebra de la firma ATAHUALPA SRL, y a partir de dicho momento se procedió al trámite de liquidación de los bienes de la fallida. Al ser preguntado sobre cuales fueron las razones que llevaron a la quiebra a la empresa, explicó que ATAHUALPA desarrolló su actividad en su concurso preventivo desde el año 1995 hasta la declaración de la quiebra; luego de la cual se decretó la continuidad de la explotación, por parte de la quiebra, por un lapso aproximado de 90 días de conformidad a las previsiones legales continuas en la Ley de Concursos. Agregó que concluido ese lapso el juez de la quiebra autorizó la continuidad del servicio de transporte a la Cooperativa de ex empleados de ATAHUALPA, quienes desarrollaron la actividad aproximadamente desde el mes de abril del año 2003 hasta marzo del año 2004 aproximadamente, actividad que desarrollaron en forma independiente de la quiebra. En enero del año 2005, la Secretaría de transporte autorizó a la empresa DERUDDER HERMANOS SRL (FLECHA BUS) a prestar el servicio de transporte de las rutas que tenía adjudicadas ATAHUALPA.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



Estación Terminal Salta, haciendo uso sólo de las plataformas. Preciso que aún las empresas se niegan a firmar el contrato ofrecido por LA TERMINAL dado que se les exige la firma de un contrato de subconcesión y no de locación, incumpliendo las denunciadas la resolución dictada por esta Comisión confirmada por la Cámara Federal de Apelaciones.

235. En tanto, LA TERMINAL alegó que todas las empresas que solicitaron lugar y firmaron el contrato ofrecido cuentan, a septiembre de 2004, con boletería en el ámbito de la Estación Terminal: ANDESMAR, BALUT HNOS S.R.L., EL INDIO S.R.L., LA NUEVA ESTRELLA SCC, LA VELOZ, MERCOBUS (SITA), EMPRESA MARCOS RUEDA, EMPRESA SOL Y VALLES, TRAMAT-AUTOTRANSPORTE MENDOZA y TRANSPORTE AUTOMOTOR ELISA BEATRIZ.

236. Dada la situación imperante, esta Comisión Nacional se constituyó nuevamente los primeros días de abril del año 2005 en la ciudad de Salta para celebrar audiencias testimoniales y realizar una inspección ocular en el predio de la Estación Terminal de Ómnibus de esa ciudad.

237. De las audiencias testimoniales realizadas se advirtió que aún al año 2005, existían empresas de transporte que carecían de boleterías dentro del ámbito de la Estación Terminal. En efecto, el apoderado de la empresa ANDESMAR<sup>20</sup> informó, en su declaración, que las empresas que recuerda que no poseen boletería a la fecha son: ALTE. BROWN, FLECHA BUS, TAC, NUEVA CHEVALLIER y NORTE BIS, y dos empresas chilenas que no tienen boleterías ni dentro ni afuera de la Estación Terminal. Respuesta similar proporcionó el apoderado de la empresa ALTE. BROWN<sup>21</sup> y el apoderado de DERUDDER HNOS S.R.L. (FLECHA BUS)<sup>22/23</sup>, quien agregó que

<sup>20</sup> Audiencia celebrada en la ciudad de Salta a los 7 días del mes de abril del año 2005 al Sr. Luis Carlos Sombra en su carácter de apoderado de AUTOTRANSPORTE ANDESMAR S.A.

<sup>21</sup> Audiencia celebrada en la ciudad de Salta a los 7 días del mes de abril del año 2005 al Dra. Marta Alicia Ramos en su carácter de apoderada de la empresa ALMIRANTE BROWN SRL.

<sup>22</sup> Audiencia celebrada en la ciudad de Salta a los 7 días del mes de abril del año 2005 a la Dra. Marta Alicia Ramos en su carácter de apoderada de DERUDDER HNOS S.R.L. (FLECHA BUS).



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de los Consumidores



también hay otras empresas provinciales que carecen de boleterías. Asimismo al ser preguntado este último testigo para que diga que empresas tienen boleterías en la TERMINAL DE SALTA, dijo textualmente que "son LA VELOZ DEL NORTE, que gerencia los pisos de Expreso Panamericano, LEAL BUS, EL INDIO, todas pertenecen al grupo de Levin, y ANDESMAR, LA NUEVA ESTRELLA, SOL Y VALLE, y MERCOBUS. Que SOL Y VALLE es una empresa que nunca le pagó por ocupación en boleterías en la parte vieja, y que tuvo un juicio de desalojo que se encuentra firme, y sin embargo no le piden el desalojo sino que además lo premian ahora con una boletería."

238. Manifestó la apoderada de las empresas ALTE BROWN y FLECHA BUS que las empresas no poseen boleterías provisionarias ni definitivas dentro del predio de la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta. Específicamele respecto a ALTE BROWN informó que la empresa instaló la boletería en la Calle Victorino de la Plaza N° 85, al lado de la boletería de la NUEVA CHEVALLIER, al igual que FLECHA BUS pero ésta en dependencias del Club Mitre (locación que les hace el Club) y que por falta de oficinas suficientes comparten la misma con la NUEVA CHEVALLIER.

239. Por su parte ANDESMAR informó que firmó un contrato de subconcesión con LA TERMINAL y que actualmente posee una boletería provisionaria dentro del predio de la Estación Terminal. Relató que en los primeros 30 o 40 días de conflicto en el año 2001, en virtud del desalojo sufrido, la empresa se vio impedida de vender pasajes por lo que sus ingresos fueron nulos, pero que dicha situación se fue normalizando cuando firmaron el contrato por los nuevos boxes provisionarios.

240. Asimismo al ser preguntado el apoderado de esta empresa para que diga si notó que alguna empresa de transporte resultó favorecida a partir del día en que tomó posesión la firma concesionaria TERMINAL SALTA, dijo expresamente "que sí, que son LA VELOZ DEL NORTE y LEAL BUS, pero esta última opera desde hace 6 o 7

<sup>23</sup> Cabe señalar que a partir de enero del año 2005, la Secretaría de transporte autorizó a la empresa DERUDDER HERMANOS S.R.L. (FLECHA BUS) a establecer por el plazo de un año, en forma provisionaria y a título precario, la prestación del servicio público de transporte de pasajeros por automotor de carácter interurbano de jurisdicción nacional y los servicios de



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



meses, y es del mismo grupo que la VELOZ DEL NORTE", refirió que su empresa compite con LA VELOZ y LEAL BUS en los tramos Salta-Tucumán, Salta-Córdoba, Salta-Pocitos y Salta-Jujuy.

241. En relación a la misma pregunta realizada a la empresa ANDESMAR, la apoderada de la empresa ALTE. BROWN respondió de igual manera. Manifestó que las empresas de transporte más beneficiadas son LA VELOZ y LEAL BUS (aclarando que son del mismo grupo) ya que tienen 4 (cuatro) boleterías definitivas de las 7 (siete) que hay habilitadas, ocupadas las restantes por: BALUT, SOL Y VALLE y MERCOBUS. Indicó además que hay empresas de transporte instaladas afuera en el hall, con boxes de chapa mucho más pequeños, y son: ANDESMAR, AUTOTRANSPORTE MENDOZA que es del grupo ANDESMAR, EL INDIO y Marcos Rueda.

242. Del mismo modo, FLECHA BUS expuso: *"puede verse a simple vista que las mejores ubicaciones las posee LA VELOZ DEL NORTE e incluso los mejores andenes también, pues están a la entrada, mientras que las de FLECHA BUS están al fondo."*

243. Por lo cual, al ser preguntados los testigos si a partir del 8/1/2002 la firma TERMINAL SALTA S.A. procedió a ofrecerles un convenio de alquiler de acuerdo a las condiciones del Pliego de bases y condiciones correspondiente a la licitación de la Terminal de Ómnibus, la apoderada de FLECHA BUS respondió: *"... jamás ni en esa fecha ni hasta la fecha. Que lo único que ofreció la TERMINAL SALTA es la firma de un contrato denominado de subconcesión por esa empresa, y que en realidad se trataba de un contrato de adhesión que desde el año 2002 a la fecha lograron modificar y atenuar las cláusulas leoninas que contenía, hasta que finalmente quedó el que maneja TERMINAL SALTA, que sigue siendo de subconcesión, es decir que incumplió la medida cautelar."*

244. ALTE. BROWN remitió a la respuesta brindada por FLECHA BUS y aclaró que su empresa en particular, por ser una empresa familiar y más pequeña que FLECHA BUS

---

carácter internacional en los corredores de tráfico que oportunamente tenía adjudicados la empresa ATAHUALPA.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



y NUEVA CHEVALLIER y con menos trazas en el país, el permanecer desalojados de la Estación Terminal desde el año 2001 agravó en gran medida su situación económica. Arguyó que hubo meses en que desde la Estación Terminal de Salta salían con los ómnibus vacíos, teniendo que llegar a bajar el precio de los pasajes en más del 50% para poder cubrir los gastos.

245. Del mismo modo, al ser interrogada la empresa FLECHA BUS respecto a si la venta de pasajes de su empresa sufrió alguna modificación desde que fue concesionada la Estación Terminal de Ómnibus de Salta, manifestó que desde la concesión referida la empresa ha tenido una merma de pasajes de aproximadamente un 35%, y que actualmente se encuentran localizados a 100 (cien) metros de la entrada de la Estación Terminal. Agregó además que la empresa pierde turismo pues la oficina de turismo de la Estación Terminal es manejada por personal dependiente de LA VELOZ. Resaltó que le consta que durante los primeros meses de la concesión, en la oficina de informes de la Estación Terminal, el personal tenía un prendedor que indicaba LA VELOZ DEL NORTE, e informaba sólo los servicios de esa empresa.

246. En este sentido asimismo informó que la comunicación de los clientes con la empresa, por lo tanto, era sólo en forma personal pues incluso no tenían acceso a la línea telefónica. Destacó que en el caso de que un usuario llamara a la oficina de informes de la Estación Terminal, no era informado sobre los servicios de la empresa.

247. Finalmente al ser preguntado la empresa para que diga si tiene conocimiento sobre cuales son las razones por las cuales LA TERMINAL no ha cumplido con la medida impuesta por esta Comisión Nacional con fecha 28/12/2001, en donde se impone la obligación de celebrar contratos de locación, relató que desde la fecha en que la Cámara Federal de Salta ratificó lo resuelto por la Comisión tuvieron innumerables conversaciones y entrevistas con las denunciadas quienes alegaron que era por un problema de IVA, que por contrato de locación por menos de \$1500 (mil quinientos) no correspondería el pago de dicho impuesto. Asimismo mencionó que en los últimos meses también en forma verbal, uno de los apoderados de LA TERMINAL, el Dr. Roberto Minetti le ofreció, como apoderado de las empresas DERUDDER HNOS S.R.L., ALTE. BROWN y NUEVA CHEVALLIER, las boleterías N° 11, 12 y 13 de la





Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



nueva Estación Terminal. Indicó que en una reunión posterior las empresas manifestaron la decisión de aceptar la propuesta y de firmar el contrato de subconcesión, aún sabiendo del incumplimiento de la medida ordenada por la Comisión y ratificada por la Cámara Federal de Salta, no obstante que luego no recibieron respuesta alguna de las denunciadas, habiéndose remitido cartas documentos intimando a la firma del contrato referido.

248. Aclaró de esta manera que las empresas estaban dispuestas a aceptar la propuesta efectuada por las denunciadas para firmar el contrato de subconcesión, en virtud de la existencia de un Decreto del Intendente de la Ciudad de Salta, de inicio del año 2005, mediante el cual se prohibía la venta de pasajes e instalación de boleterías dentro del radio de 10 Km. de la Estación Terminal de Ómnibus de Salta, por lo cual no contar con boleterías dentro del predio de la Estación Terminal, causaría a las empresas un gran perjuicio económico pues alegaban que ningún usuario iría a comprar boletos a 10 cuadras. Señaló sin embargo que el Intendente Municipal no posee facultades para dictar la norma referida, sino que corresponde al Consejo Deliberante de Salta, y que por lo tanto a la fecha de la audiencia el Decreto no se haya plenamente vigente.

249. Adicionalmente FLECHA BUS, informó que las empresas sufrieron también otro intento de desalojo y obstaculización a su operatoria, esta vez de los locales ubicados fuera de la Estación Terminal sobre la Calle Victorino de la Plaza, al intentar las denunciadas, a través de la Municipalidad, comenzar a realizar perforaciones para instalar vallas delante de la Estación Terminal, aunque finalmente no se llevó a cabo.

#### **El desempeño de LA VELOZ y de sus competidores en el servicio de autotransportes de pasajeros.**

250. En síntesis, las declaraciones testimoniales brindadas por los representantes de distintas empresas dedicadas al autotransporte de pasajeros que desarrollan actividades, algunas dentro y otras fuera, del ámbito de la Estación Terminal de



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



Ómnibus de la ciudad de Salta, fueron coincidentes en el sentido de que: 1) Las empresas más favorecidas con relación a las boleterías que les fueron adjudicadas por la concesionaria son LA VELOZ y LEAL BUS, que son del mismo grupo empresario; 2) Las empresas más discriminadas son las que compiten en varios tramos de sus recorridos con LA VELOZ; 3) Existen empresas que aún no poseen boletería -ni provisoria ni definitiva- dentro del ámbito de la Estación Terminal de Ómnibus de Salta y ellas son ALTE. BROWN, FLECHA BUS de la empresa DERUDDER HNOS S.R.L., NUEVA CHEVALLIER, TAC. y NORTE BIS; 4) Desde que se concesionó la Estación Terminal decayó la venta de pasajes ya que, algunas empresas no pudieron continuar con la venta por haber sido desalojadas y no contar con espacio físico dentro de la Estación Terminal, normalizándose dicha operatoria una vez que aceptaron firmar el contrato de subconcesión ofrecido por LA TERMINAL; en tanto las empresas que aún se negaban a la firma del referido contrato -por considerarlo desatinado y abusivo-, carecían de boleterías dentro del ámbito de la Estación Terminal, y padecían aún mermas en sus ventas de pasajes de hasta un 35%; 5) Se ha decretado la quiebra de la empresa ATAHUALPA, y 6) LA TERMINAL sólo ha ofrecido a las empresas de transporte un contrato de subconcesión y no un convenio de alquiler de acuerdo a las condiciones del Pliego de bases y condiciones correspondiente a la licitación de la Estación Terminal de Ómnibus, tal como lo requerían las denunciantes, lo dispuso esta Comisión Nacional, y lo ratificó la Cámara Federal de Salta.

251. Concomitantemente a las audiencias celebradas en la Ciudad de Salta, y a fin de verificar el cumplimiento de las medidas dispuestas, esta Comisión Nacional efectuó, el día 8 de abril del 2005, una inspección ocular en la nueva Estación Terminal de Ómnibus de esa ciudad.

252. En dicha inspección, se constató que existían en el hall central de la nueva Estación Terminal 7 (siete) locales destinados a boleterías definitivas y 7 (siete) locales destinados a comercios de distintos rubros. 4 (cuatro) de las boleterías mencionadas -identificadas con los números 1-2 y 3-4- estaban destinadas, respectivamente, a las empresas LA VELOZ y LEAL BUS, pertenecientes al mismo grupo empresario que LA TERMINAL; las restantes eran ocupadas por las empresas:



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



SOL Y VALLE, LA NUEVA ESTRELLA, PLUS ULTRA – MERCOBUS y BALUT con un local sin número. En tanto de los 7 (siete) locales definitivos destinados a comercios de distintos rubros, 3 (tres) permanecían aún vacíos.

253. Asimismo se evidenció dentro de la construcción nueva, la presencia de 4 (cuatro) locales provisorios: 2 (dos) ocupados por las empresas Marcos Rueda y EL INDIO, y otros 2 (dos) locales provisorios de chapa -más alejados- ocupados por la empresa ANDESMAR.
254. Fuera de la construcción definitiva, sobre la vereda de las plataformas, pero bajo techo, se observó también la presencia de módulos de boleterías provisorios correspondientes a las firmas: MERCOBUS con un local para venta de pasajes y encomiendas; ANDESMAR con dos locales para boletería y guardería; LA VELOZ y LEAL BUS con cuatro locales unidos en su parte interior y con un cartel externo que indica: "EMPRESAS COORDINADAS"; y luego dos locales vacíos, que según carteles, corresponden a Gendarmería Nacional-Agrupación VII Salta-, y el otro al Programa de Transporte del Gobierno de Salta.
255. En frente de la Estación Terminal, sobre la calle Victorino de la Plaza, se constató la presencia de distintos locales, entre los cuales hay un local destinado a encomiendas de la empresa BALUT, otro con un cartel en el cual se lee: "BROWN-ANDESMAR" destinado a boleterías y encomiendas, y por último otro local con un cartel que indica "FLECHA BUS-CHEVALLIER" destinado a la venta.
256. En efecto, mediante esta nueva inspección ocular realizada se advierte que aún existen empresas que continúan comercializando sus servicios en condiciones precarias como: ANDESMAR, ALTE BROWN, FLECHA BUS, NUEVA CHEVALLIER S.A., TAC, y NORTE BIS; en contraposición a las empresas del grupo denunciado que ocupan los nuevos locales de boletería, más destacados y de mejor acceso y visibilidad del público usuario.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



257. No se observa, asimismo, la presencia de controles provinciales ni municipales dentro del predio de la Estación Terminal, comprobándose que los locales destinados al Programa de Transporte y a Gendarmería se encuentran desocupados.
258. Adicionalmente, de los datos aportados por las denunciantes y los requeridos por esta Comisión Nacional a fin de evaluar la situación denunciada en autos, se pudo constatar que la operatoria de las empresas denunciantes resultó claramente dañada como consecuencia de la imposibilidad de acceso a los locales de boletería dentro de la Estación Terminal de Ómnibus, teniendo que desarrollar su actividad en condiciones desventajosas respecto a su principal competidor LA VELOZ, quien –desde el momento de la concesión y en virtud de pertenecer al mismo grupo que la concesionaria- ocupó un lugar central y de privilegio en el predio de la nueva Estación Terminal accediendo a insumos y servicios claves, e intentó a través de su controlada LA TERMINAL, limitar la competencia efectiva en el mercado de transporte.
259. En efecto, NUEVA CHEVALLIER informó que luego de la adjudicación de la nueva concesión de la Estación Terminal y en razón del desalojo sufrido, el período marzo-junio del año 2001, fue en el que se produjo el mayor deterioro para la empresa. Preciso que el accionar de la concesionaria le originó un perjuicio en el referido período de \$ 126.475,65, originándose el mayor decremento de ventas en el recorrido Salta- Buenos Aires y Buenos Aires-Salta.
260. Destacó de esta manera que sólo en el período de cuatro meses, en el recorrido mencionado, la empresa sufrió una disminución en sus ventas de aproximadamente \$87.870 debido fundamentalmente a la merma en el volumen de pasajeros y a la rebaja del precio del pasaje que se vieron obligados a realizar para evitar aún más pérdidas.
261. Así de la información aportada, es posible observar que por ejemplo durante el mes de abril del año 2001 la empresa transportó, en la ruta Salta –Buenos Aires un promedio diario de 15 pasajeros a un precio de pasaje promedio por día de \$22,25, cuando el importe debiera haber sido de \$55. En el mes de mayo, el promedio diario de pasajeros transportados aún decreció más, a 10, a un precio de pasaje promedio



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



de \$27,7. Similar actuación se verificó en la ruta Buenos Aires-Salta, con un promedio diario de 7 pasajeros transportados en el mes de abril a un precio de pasaje promedio por día de \$28,28, cuando el importe debiera haber sido de \$55, y 5 pasajeros transportados diariamente en el mes de mayo, a un precio de pasaje promedio de \$31,9.

262. Asimismo NUEVA CHEVALLIER destacó que en el recorrido Salta-Córdoba y Córdoba-Salta la empresa también padeció una baja importante de pasajeros a lo que tuvo que hacer frente de igual forma con rebajas en el precio del pasaje cobrado, lo que le generó un perjuicio de \$23.150, en tan solo cuatro meses.

263. Los datos aportados dan cuenta que en el servicio Córdoba-Salta la empresa transportó un promedio diario de 9 pasajeros a un precio de pasaje promedio de \$15,8, cuando el importe tendría que haber sido de \$25. En el mes de mayo, continuó tendencia similar, con un promedio de 10 pasajeros por día a un precio de pasaje promedio de \$14,02. No obstante, en el mes de junio el promedio diario de pasajeros transportados disminuyó aún más, llegando a los 7, habiéndose incrementado aproximadamente un 20% el precio del pasaje.

264. El servicio Salta-Córdoba presentó tendencia similar, con un promedio de 10 pasajeros diarios transportados en los meses de abril y mayo a un precio de pasaje promedio de \$13, y de 8 pasajeros diarios en el mes de junio a un precio de pasaje promedio diario de \$14,6.

265. Otra de las rutas en la que la empresa informó que sufrió menoscabos importantes en sus ventas fue en el recorrido Salta-Tucumán y Tucumán-Salta, en los dos tipos de servicio ofrecido, de aproximadamente \$ 8.921 en uno y \$6.317 en el otro, entre los meses de marzo y junio de 2001, con un promedio diario de entre 9 y 4 pasajeros transportados.

266. La empresa puso de manifiesto además que al año 2005, en ocasión que continuaban operando fuera del predio de la Estación Terminal, sus ventas aún



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



continuaban sin recuperarse y que dicha situación afectaba de manera importante su desempeño en el mercado.

267. Por otro lado es dable reiterar aquí, que en octubre del año 2002, el Juzgado de Primera Instancia de Concursos, Quiebras y Sociedades 1ª Nominación de la Ciudad de Salta, provincia de Salta declaró el estado de quiebra de ATAHUALPA, empresa que también venía padeciendo graves perjuicios por el desalojo sufrido de la Estación Terminal. Sus licencias de rutas fueron luego concedidos, en el año 2005, a la empresa DERUDDER HNOS S.R.L. (FLECHA BUS), firma que también permanecía desalojada de la Estación Terminal desde el año 2001, e informó padeció significativas disminuciones en sus ventas, tanto debido a la fuerte rebaja del precio del pasaje que tuvo que realizar, como a la disminución del volumen de pasajeros. De la información aportada se destaca que en rutas como Salta-Corrientes (y viceversa), Salta-Córdoba (y viceversa), y Salta-Tucumán (y viceversa), en las que compete directamente con LA VELOZ, la empresa presentó un decremento en sus ventas al año 2005, de aproximadamente el 50%.

268. Por su parte, y en contraste de la información vertida precedentemente, se destaca que la empresa LA VELOZ entre el año 2001 y el año 2004, ha incrementado notablemente su volumen de ventas en las rutas más importantes que opera a nivel nacional como: Salta-Jujuy (y viceversa), Salta-Buenos Aires (y viceversa), Salta Tucumán (y viceversa), Salta-Corrientes (y viceversa) y Salta-Córdoba (y viceversa). Dichos incrementos fueron entre un mínimo de 68,7% en el caso de la ruta Salta-Córdoba y de un máximo de 186,62% en el caso de Salta- Jujuy.

269. Asimismo, el volumen de pasajeros transportados por LA VELOZ fue claramente superior al de sus competidores más directos, habiendo no obstante ofrecido un mayor precio de pasaje.

270. En efecto, de lo expuesto es posible afirmar que las diferencias en las localizaciones de las boleterías obstaculizaban el arbitraje de precios y permitían que se convaliden precios superiores en la boletería de posición privilegiada en visibilidad y acceso de pasajeros como poseía LA VELOZ dentro del predio de la Estación



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Exterior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



Terminal, limitando así la competencia en el mercado de servicio de transporte y causando un perjuicio al público usuario, tanto respecto al mayor precio pagado como a la disminución de la variedad de los servicio a optar.

271. De esta manera, realizando una comparación con los datos aportados por NUEVA CHEVALLIER, se advierte que entre los meses de marzo y junio del año 2001, esta empresa transportó un promedio diario de 9 pasajeros en las rutas Salta-Buenos Aires (y viceversa) y Salta-Córdoba (y viceversa) a un precio promedio de \$27,7 y \$14,35 respectivamente; en tanto el volumen de pasajeros transportado por LA VELOZ diariamente en este tramo rondó los 169 en la primera ruta mencionada -con un precio promedio de pasaje de \$48,4-, y 133 pasajeros en la segunda ruta -con un precio de \$27,59-.
272. También en la ruta Salta-Tucumán (y viceversa) el número diario de pasajeros transportados por LA VELOZ superó ampliamente a los transportados por NUEVA CHEVALLIER en los primeros meses del desalojo.
273. Adicionalmente cabe indicar que en el año 2004, con resultados muy positivos, LA VELOZ adicionó nuevos servicios en las rutas Salta-Buenos (y viceversa), Salta-Córdoba (y viceversa) y Salta-Jujuy (y viceversa).
274. Por otra parte, las denunciadas también adjuntaron al expediente diversos documentos y fotografías que ilustraban la situación imperante en la Estación Terminal a lo largo de los años del conflicto, manifestando además -con el anexo de cartas documentos-, tal como lo había declarado FLECHA BUS en su audiencia testimonial, que aún impedidas de operar boleterías dentro de la Estación e instalando, por tanto, locales de venta frente a ella, sufrieron varios intentos por parte de las denunciadas para obstaculizarles su operatoria, intentando colocar vallas delante de sus locales.
275. Adicionalmente, cabe señalar que a inicios del mes de septiembre del año 2005, LA TERMINAL pone a conocimiento de esta Comisión Nacional que inaugurará en el mes de octubre de ese mismo año, el segundo módulo de la Nueva Estación Terminal de Ómnibus, y que por tanto contará con nuevos locales de boleterías para que todas



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



las empresas de transporte tengan el espacio correspondiente. De este modo, adjunta las notificaciones enviadas a las empresas de transporte (FLECHA BUS, ANDESMAR, TRAMAT S.A. - AUTOTRANSPORTE MENDOZA-, EL INDIO, MARCOS RUEDA, NUEVA CHEVALLIER, DERUDDER HNOS S.R.L., ALTE. BROWN, ANDINO GÉMINIS, EMPRESA PULLMAN BUS, TAC) a través de las cuales informaba de la nueva inauguración e invitaba a firmar el referido contrato de subconcesión, aclarando que el pago del canon comenzaba a correr desde el día de la inauguración, entre el 5 y 15 octubre de 2005.

276. De conformidad todo lo expuesto y en virtud que de las testimoniales celebradas, inspecciones oculares realizadas en el predio de la Estación Terminal de Ómnibus de Salta, y de la documental y pruebas colectadas, se verificó que LA TERMINAL no ha ofrecido un convenio de alquiler de boletería adecuado a las condiciones establecidas en el Pliego de bases y condiciones correspondiente a la licitación de la Estación Terminal y que ha intentado obstaculizar –a través de la exigencia de la firma de un contrato de subconcesión con cláusulas abusivas- el ingreso a las instalaciones de la Estación Terminal a las empresas de transporte competidoras de LA VELOZ, existiendo locales de boleterías desocupados, ocasionando de esta manera que las referidas empresas desalojadas se encuentren en una situación de desigualdad competitiva en relación a las empresas del grupo denunciado; esta Comisión Nacional, con fecha 4 de octubre de 2005, dictamina aconsejar al Secretario de Comercio Interior (quien dicta Resolución al mencionado dictamen el 27 de octubre de 2006) imponer a LA TERMINAL una multa por el incumplimiento a la orden emitida a través de la Resolución de fecha 28 de diciembre de 2001, confirmada por la Excma. Cámara Federal de Apelaciones de la Ciudad de Salta en fecha 27 de noviembre de 2002.

277. En síntesis se destaca que a lo largo de la instrucción del expediente esta Comisión Nacional ha encontrado evidencias de que las prácticas denunciadas en autos podría tener potencialidad suficiente como para excluir a las competidoras de LA VELOZ y limitar o restringir la competencia en el mercado del servicio público de transporte terrestre de pasajeros generando un perjuicio al interés económico general.





Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



278. En efecto, conteste se expuso a lo largo del apartado, se advirtió que: a) el desalojo sufrido por las empresas de transporte, muchas de las que compiten en varios tramos con la transportista LA VELOZ, b) la falta de provisión y retraso por parte de LA TERMINAL de un local de boletería provisorio, unido a c) la exigencia de la firma de un contrato de subconcesión de boletería de naturaleza jurídica diferente al previsto por el Pliego de Licitación y el Contrato de Concesión y con cláusulas abusivas, al que las denunciantes se negaron a firmar, llevó a que los principales competidores de LA VELOZ debieran operar fuera del predio de la Estación Terminal y brindar sus servicios de manera precaria, en una situación de clara desventaja competitiva, situación que les dificultó enormemente la operatoria y les generó importantes pérdidas de ventas, degradación de la imagen y marca; y perjudicó también al público usuario al disminuir las opciones de servicios de transporte disponibles y convalidar un precio mayor del pasaje.

279. En tanto se constató que LA VELOZ, por estar integrada al mismo Grupo que la concesionaria LA TERMINAL, continuó siempre operando su boletería dentro del predio de la Estación Terminal, tanto al momento del desalojo como luego en las instalaciones de la nueva Estación Terminal, en condiciones privilegiadas tanto de localización a su boletería como de acceso directo a la información del público usuario y de sus competidores, a través del control –mediante LA TERMINAL- de la Oficina de Informes de la Estación Terminal y de la central de comunicaciones, y ante la ausencia de controles provinciales y municipales, todo ello en desmedro de sus competidores quienes sufrieron importantes deterioros en sus ingresos y en la imagen de la empresa.

280. Asimismo, dada la obligatoriedad legal contenida en la Ordenanza Municipal N° 11337/001 que establece que todas las empresas de transporte deben brindar sus servicios obligatoriamente desde la única Estación Terminal de Ómnibus existente en la ciudad de Salta, constituyendo además dicha Estación, tal como se expuso, una infraestructura necesaria para que operen las empresas de transporte de pasajeros dada la importancia comercial que revisten los locales de boletería y su ubicación, en la estrategia competitiva de las referidas empresas, se deriva que la obstaculización



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



y/o imposibilidad de acceso a los locales de boletería dentro del predio de la misma que sufrieron las denunciadas y demás competidores desalojados, los puso en una situación de desigualdad competitiva respecto a LA VELOZ, con potencialidad suficiente como para excluirlos del mercado de transporte de pasajeros y limitar o restringir la competencia en el mismo generando un perjuicio al interés económico general.

281. En virtud de todo ello, esta Comisión Nacional, con fecha 7 de febrero del 2006, dio por concluida la instrucción sumarial del expediente e imputó la referida práctica a las empresas denunciadas, poniendo a su vez de manifiesto los incentivos perversos, desde el punto de vista de la Defensa de la Competencia, que genera la integración vertical entre una Estación Terminal de Ómnibus -como operador exclusivo del mercado- y una empresa de transporte terrestre y destacando en efecto, la importancia de prevenir que surjan dichos incentivos, en especial en un contexto en el que la concesionaria de la Estación Terminal goza de un monopolio legal que, como tal, no puede ser desafiado.

282. Explicó la Comisión en este sentido que: *"cuando ocurre una integración vertical de este tipo existe un alto riesgo que la empresa concesionaria de la terminal discrimine en los servicios de la terminal a las transportadoras distintas de su vinculada para beneficiar a ésta tanto en lo referido al costo como a la calidad de los servicios. Gracias a ese beneficio, y dada la existencia de bajas barreras a la entrada al transporte terrestre, es posible el aumento de la participación de la empresa aguas abajo no sólo en las trazas que ya opera sino también en otras rutas."* Así precisó que LA TERMINAL como explotador del mercado aguas arriba, valiéndose de su posición, poseerá fuertes incentivos para favorecer a su empresa de transporte en perjuicio de las competidoras y, de ese modo, trasladar el poder de mercado que posee en la explotación de los servicios de la Estación Terminal al mercado del servicio público de transporte terrestre, lo que constituye claramente un accionar anticompetitivo, conforme la Ley N° 25.156.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



283. Cabe recordar que entre los actos o conductas citados en el artículo 2º de la Ley Nº 25.156, que se consideran constituyen prácticas restrictivas de la competencia en la medida que configuren las hipótesis del artículo 1º, se encuentran, entre otras:

Inciso f) Impedir, dificultar u obstaculizar a terceras personas la entrada o permanencia en un mercado o excluirlas de éste;

Inciso k) Imponer condiciones discriminatorias para la adquisición o enajenación de bienes o servicios sin razones fundadas en los usos y costumbres comerciales;

Inciso l) Negarse injustificadamente a satisfacer pedidos concretos, para la compra o venta de bienes o servicios, efectuados en las condiciones vigentes en el mercado de que se trate;

Inciso ll) Suspender la provisión de un servicio monopólico dominante en el mercado a un prestatario de servicios públicos o de interés público;

#### V. 5 Características generales de los mercados en los que operan las partes.

284. Conforme se expuso, las empresas denunciadas son prestatarias del servicio público de transporte automotor de pasajeros de larga distancia, de carácter interjurisdiccional, según permiso otorgado por la Secretaría de Transporte de la Nación, desarrollando dicha actividad en una extensa zona del país, en base a trazas de los servicios que la misma tiene autorizado y entre los cuales se encuentran servicios a la Ciudad de Salta –operando en la Estación Terminal de Ómnibus de dicha ciudad-, hallándose toda esta actividad enmarcada en la normativa de la Ley Federal Nº 12.346, Decreto 958/92 y sus modificatorios.

285. La imputada LA VELOZ también es permisionaria de servicios de transporte público de pasajeros que opera en la Estación Terminal de Ómnibus de Salta, y compete con las denunciadas en los servicios de transporte de pasajeros de larga distancia.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



286. La otra empresa imputada: LA TERMINAL, tiene como actividad la explotación de la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta, poseyendo como prestaciones de servicios esenciales entre otros, la organización y coordinación del uso de plataformas y locales de boletería, y demás prestaciones y operaciones vinculadas a los servicios de transporte de pasajeros de corta, media y larga distancia dentro del predio de la Estación Terminal.

#### V. 5.1 Definición de los Mercados Relevantes.

287. La definición del mercado relevante, requiere determinar básicamente una dimensión del producto o servicio intercambiado, y una dimensión geográfica de la localización de oferentes y demandantes, a fin de identificar aquellas restricciones competitivas que enfrentará el agente denunciado, provenientes de otros mercados de productos o servicios de otras áreas geográficas, y que limitarán su posibilidad de actuar de manera independiente de cualquier presión resultante de una competencia efectiva.

288. Por lo cual, en el caso de análisis de conductas anticompetitivas, la definición del mercado relevante tanto en la dimensión del producto como geográfica, debe partir del producto/servicio y del área geográfica involucrados en la conducta investigada e interrogarse si a un hipotético monopolista de dicho producto/servicio y área geográfica le resultaría rentable aplicar un incremento leve pero significativo y no transitorio en el precio con relación al nivel competitivo de dicho precio.<sup>24</sup>

289. De esta manera, una vez definido el mercado relevante en ambas dimensiones, se podrá evaluar sus características y condiciones estructurales y de comportamiento que proporcionarán un indicio de la intensidad competitiva existente en el mismo y de la posición que ocupan las empresas denunciadas.

<sup>24</sup> Concepto de mercado relevante similar al que se emplea en el análisis de las concentraciones económicas, Resolución 164/2001 de la ex Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



290. En el presente caso, en función de las actividades que desarrollan las empresas denunciadas y específicamente en referencia a las prácticas imputadas, se definirán dos mercados relevantes relacionados verticalmente. Uno referirá a los servicios prestados por la Estación Terminal de Ómnibus; mercado que explota en forma exclusiva la concesionaria LA TERMINAL en la ciudad de Salta, y otro corresponderá a los servicios llevados a cabo por las empresas de transporte público de pasajeros que operan en el predio de la mencionada Estación Terminal.
291. En efecto, esta Comisión Nacional sostiene que a fin de analizar las prácticas denunciadas, el mercado relevante del producto aguas abajo, en el que operan las empresas de transporte denunciantes y LA VELOZ, será definido por la prestación de servicio público de transporte automotor de pasajeros de larga distancia, de carácter interjurisdiccional que tengan como punto de origen, intermedio/parada o destino la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta y accedan a los servicios e instalaciones que presta la misma; en este caso el ámbito geográfico en el que operan las empresas imputadas en autos y las denunciantes.
292. Si bien existen otras empresas que realizan igual actividad que las imputadas en otras rutas y ciudades, se considera que las mismas no resultan competidores potenciales inmediatos de las mencionadas empresas.
293. Asimismo cabe indicar, tal como lo ha manifestado esta Comisión Nacional en anteriores dictámenes, que el transporte aéreo de pasajeros no es un servicio sustituto al de transporte terrestre<sup>25</sup>, además de que ambos tipos de servicios de transporte

<sup>25</sup> En este sentido la Comisión ha sostenido que si bien en algunos casos y rutas específicas los consumidores podrían demandar ambos servicios para arribar a los mismos destinos, estructuralmente la sustitución no resulta significativa debido a las importantes diferencias en precios y calidad que se observan, como ejemplo las diferencias que se presentan en el tiempo de traslado y las tarifas se acentúan en los tramos de mayor longitud. Sin perjuicio de lo anterior que como producto de las políticas de precios de las compañías de transporte aéreo o por fluctuaciones coyunturales del mercado podría suceder que en algunos períodos de tiempo algunas tarifas de los servicios de transporte aéreo pudieran tener niveles similares a las tarifas del transporte terrestre (para idénticas rutas origen/destino), convirtiéndose en alternativas relevantes para los consumidores, cabe resaltar sin embargo que la definición del mercado relevante debe evaluar el comportamiento de sustitución de los consumidores para condiciones normales del mercado y para un período relativamente largo.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



requieren para operar infraestructura, tecnología, requisitos y condiciones disímiles por lo que acuden a instalaciones y servicios de Estaciones Terminales diferentes.

294. Del mismo modo es dable señalar respecto a la delimitación geográfica definida, que las empresas imputadas y las denunciadas desarrollan su actividad de servicio público de transporte automotor de pasajeros teniendo como punto de origen, parada o destino de sus rutas, a la Estación Terminal de Ómnibus localizada en la Ciudad de Salta, siendo estas rutas autorizadas, y concedidos los permisos de operatoria, por la Secretaría de Transporte de la Nación no pudiendo cualquier empresa operar en las rutas sin autorización ni obtener la licencia en un plazo de tiempo corto. Además cabe destacar que para los pasajeros que viajan desde un origen hacia un destino determinado, las rutas ofrecidas hacia otros destinos no son sustitutas, por lo cual es adecuado indicar que desde el punto de vista geográfico, para el mercado del producto de transporte automotor de pasajeros definido, cada ruta constituye un mercado relevante en sí mismo, entendiéndose por ruta a una determinada combinación origen-destino, en este caso comprenden el mercado relevante aquellas rutas que tengan como origen, parada o destino la Estación Terminal de Ómnibus en la Ciudad de Salta. Se resalta que tal definición es la que ha considerado la Comisión en anteriores expedientes analizados y conteste con la experiencia internacional.

295. En tanto el mercado aguas arriba en el que opera LA TERMINAL como concesionaria de la explotación de la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta, podría definirse como el constituido por las empresas titulares o concesionarias de Estaciones Terminales de Ómnibus o emprendimientos con prestaciones equivalentes, localizados en el ámbito de la ciudad de Salta que constituyan opciones similares respecto a localización, acceso, costo de transporte, instalaciones y demás prestación de servicios, para las empresas de transporte y sus clientes-usuarios.

296. No obstante, cabe destacar que en el presente caso la única Estación Terminal de Ómnibus existente en la ciudad de Salta y periferia, es la que explota la imputada (núcleo central del Sistema de Transporte interurbano en el ámbito de dicha ciudad) y que además, por Ordenanza Municipal N° 11337/001 es obligatorio el uso de las dársenas de la referida Estación Terminal para aquellas empresas que exploten el



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



servicio de terrestre de transporte público de pasajeros de corta, media o larga distancia, ya sea en forma regular, especial o de turismo y que tengan como punto de partida, intermedio o llegada, la Ciudad de Salta.

297. Lo expuesto encuentra su justificación en dos cuestiones principales: una que tiene que ver con la opción que ejerce la empresa de transporte al elegir una Estación Terminal como origen o destino de las rutas que opera y por tanto demandar todos los servicios que presta dicha Estación Terminal; y la otra cuestión tiene que ver con la disposición de los usuarios-pasajeros a trasladarse de una determinada zona geográfica a otra para demandar el servicio de transporte en cuestión. En el primer caso, la elección de la empresa de transporte dependerá de las rutas en las que posee licencia y los recorridos que debe cubrir, de la infraestructura y servicios que presta la Estación Terminal y principalmente de la ubicación geográfica de la referida Estación, siendo clave la cercanía a la ciudad de origen o destino, y su importancia como centro de turismo o negocios, también el costo de transporte que le implica a la empresa y el costo de transporte para los usuarios-pasajeros del servicio de transporte.

298. Ante un aumento del precio de los servicios de la Estación Terminal, una empresa de transporte podrá cambiar a otra Estación Terminal, dentro de su ruta, si existe una Estación Terminal alternativa, localizada relativamente cerca de la anterior, con similares prestaciones, y si los costos de transporte (en dinero y tiempo) para los pasajeros entre ambas Estaciones Terminales son similares.

299. Conforme se indicó, en el caso bajo análisis, la única Estación Terminal de Ómnibus existente en el ámbito de la ciudad de Salta es la que explota LA TERMINAL por lo cual no merece mayor análisis la delimitación del alcance geográfico de los mercados definidos, que será delimitado según se expuso, como el correspondiente a la ciudad de Salta.

300. Asimismo, es importante señalar que desde el punto de vista de la oferta, la construcción y explotación de la Estación Terminal es una concesión de la Municipalidad de la ciudad de Salta otorgada en forma exclusiva a la imputada LA TERMINAL, y establecida por Ordenanza Municipal como infraestructura obligatoria



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



para las empresas de transporte para brindar sus servicios en la ciudad de Salta; no siendo además eficiente ni rentable (en virtud principalmente de las economías de escala, costos de transporte hacia la Estación Terminal y el nivel de la demanda del servicio de transporte) la duplicación de dicha infraestructura en el ámbito geográfico de la ciudad de Salta, por lo que es deseable -desde la óptica de la asignación eficiente de los recursos- que existe una única Estación Terminal para abastecer a los usuarios de esta ciudad y periferia.

301. Por lo expuesto, en el presente caso, el mercado relevante aguas arriba quedaría definido como el conformado por los servicios e instalaciones que presta LA TERMINAL a las empresas de transporte público de pasajeros como concesionaria exclusiva de la explotación de las actividades propias de la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta.
302. En efecto, la Estación Terminal de Ómnibus ofrece variedad de servicios a las empresas transportistas que operan en sus instalaciones (acceso a locales y boleterías, uso de plataformas y dársenas, playas de estacionamiento, expensas en general, entre otros), necesarios para el desarrollo de su actividad de transporte automotor de pasajeros y de encomiendas; además también de ofrecer servicios a los pasajeros (locales comerciales -confiterías, venta de artículos, locutorios-, alquiler de autos, remises/taxis, etc.); siendo la demanda de los servicios de las Estaciones Terminales, una demanda derivada de la de transporte automotor de pasajeros.
303. Por lo cual, en virtud de que las prácticas investigadas en el expediente bajo análisis sólo atañen a los servicios prestados por la Estación Terminal a las empresas de transporte y no directamente a los ofrecidos a los pasajeros, es por ello que el mercado relevante aguas arriba será definido de manera restringida considerando sólo los servicios que LA TERMINAL -como concesionaria de la explotación de la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta- ofrece a las empresas de transporte automotor de pasajeros.
304. En síntesis los mercados relevantes -verticalmente relacionados- definidos a efectos de evaluar las prácticas denunciadas serán: el mercado aguas arriba: como el





Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



conformado por los servicios e instalaciones que presta LA TERMINAL a las empresas de transporte público de pasajeros en el ámbito de la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta; y el mercado aguas abajo: el de la prestación de servicio público de transporte automotor de pasajeros de larga distancia, de carácter inter jurisdiccional que tengan como punto de origen, intermedio/parada o destino, la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta y accedan a los servicios e instalaciones que presta la misma.

**V.6 La Doctrina del Abuso en los Mercados Conexos o Vecinos, Apalancamiento de Monopolio ("Monopoly Leveraging" en la terminología anglosajona) y la Doctrina de las Facilidades o Instalaciones Esenciales ("ESSENTIAL FACILITIES")**

- 305. En el contexto en el cual se verifica una práctica de abuso de posición dominante en un mercado distinto a aquel en el que se ostenta la posición de dominio, lo que se considera contrario a la Ley de Defensa de la Competencia es que una empresa que ocupa una posición dominante en un mercado pueda llevar a cabo conductas discriminatorias a favor de sus propias actividades en mercados conexos en lo que también opera.
- 306. El tipo de práctica más habitual en los casos de mercados conexos son la negativa injustificada de suministro de algún bien o servicio, y las prácticas de tipo discriminatorio frente a clientes- competidores en el mercado conexo.
- 307. En efecto, bajo la teoría de "Abuso en los Mercados Conexos o Vecinos" se analizan todas aquellas conductas ejecutadas por parte de la empresa verticalmente integrada, poseedora de un recurso caracterizado como "cuello de botella", que tienen impacto en un mercado competitivo o un mercado desregulado. Esta teoría está relacionada con lo que en la terminología anglosajona se denomina apalancamiento ("



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



leveraging<sup>28</sup>), el cual sucede cuando una empresa utiliza en un mercado las ventajas derivadas de operar en otro mercado, generalmente relacionado con el primero.<sup>28</sup>

308. En este sentido, es dable señalar que para que la práctica de Monopoly Leveraging se considere violatoria a la Ley de Defensa de la Competencia, se debe constatar que:

- 1) La empresa que lleva a cabo dicha práctica tenga posición de dominio –monopoly power- en un mercado.
- 2) Que utilice dicho poder, aún que haya sido adquirido por méritos propios y de forma totalmente legal, para perjudicar la competencia, ganar una ventaja competitiva o eliminar la competencia en un mercado distinto.
- 3) Que dicha conducta provoque un daño al interés económico general.

309. Es decir que para que la práctica de "Monopoly Leveraging" se considere anticompetitiva, la extensión del poder de un mercado al otro debe ser factible y susceptible de obstaculizar la competencia de forma efectiva. Se hace necesario además valorar no sólo la posibilidad sino también los incentivos que tiene la empresa en cuestión de llevar a cabo este tipo de prácticas.

310. Tal como lo expuso esta Comisión Nacional, en las circunstancias bajo análisis al poseer LA TERMINAL el monopolio legal de la explotación de la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta en su carácter de concesionaria, y al ser su empresa controlante LA VELOZ una firma transportista de pasajeros que opera en el predio de dicha Estación Terminal, se generan incentivos suficientes para que el grupo integrado

---

<sup>28</sup> Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el apalancamiento, incluso llevado a cabo por una empresa dominante, no necesariamente es reprochable en términos de la Ley 25.156, dado que puede tener efectos positivos o negativos sobre la competencia y el interés económico general, dependiendo de la manera de la integración y de las circunstancias particulares del mercado. Por ejemplo, cuando se trata de mercados no relacionados verticalmente sino adyacentes a aquél en el que la empresa dominante ostenta su posición, si la misma puede producir el bien relacionado en el mercado adyacente en forma más eficiente, ello puede ser beneficioso para los consumidores. La misma conclusión podría obtenerse si la empresa dominante entra en un mercado adyacente en el que no existe suficiente competencia.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Exterior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



verticalmente intente extender el poder de mercado que reviste en el mercado aguas arriba de la explotación de los servicios que brinda la Estación Terminal, al mercado aguas abajo de la prestación del servicio público de transporte automotor de pasajeros en los que participan las empresas denunciadas, competidoras de LA VELOZ y usuarias de los servicios que brinda LA TERMINAL, con potencial suficiente como para dañar el interés económico general.

311. Cabe destacar que los supuestos de integración vertical más preocupantes desde el punto de vista de Defensa de la Competencia suceden cuando los competidores de la empresa dominante en el mercado derivado precisan, para desarrollar su actividad, del recurso caracterizado como "esencial" para competir o de "cuello de botella" que ésta controla, pues es en ese caso en el cual la empresa dominante se encuentra en la situación de tener que suministrar este recurso "esencial" a clientes que a su vez son competidores en el mercado derivado.
312. Es en estos casos, como el analizado en autos, cuando la empresa dominante puede tener incentivos a obstaculizar la operatoria y discriminar a sus clientes - competidores en el mercado derivado- utilizando diversas prácticas, como resultado de las cuales podría terminar restringiendo la competencia, y/o excluyendo directamente a los competidores más eficientes que ella misma, en el mercado originalmente competitivo.
313. En efecto, es menester indicar que un caso particular de práctica de explotación abusiva de una posición de dominio en mercados conexos se produce cuando una empresa dominante en un mercado dispone en exclusiva de un servicio que es esencial para poder actuar en un mercado conexo y niega su utilización a un competidor. Nuevamente este caso es el de autos, detentando LA TERMINAL el monopolio legal en la explotación exclusiva de los servicios e instalaciones de la Estación Terminal de Ómnibus de Salta, prestaciones esenciales e imprescindibles (conforme Ordenanza Municipal) para el desarrollo de las actividades de transporte público de pasajeros que llevan a cabo las empresas denunciadas y la empresa del grupo LA VELOZ en la ciudad de Salta, y que LA TERMINAL intenta, a través de



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



diversas prácticas, dificultar y obstaculizar el suministro o acceso a las mismas, a las empresas denunciadas a favor de la propia empresa del grupo LA VELOZ .

314. De hecho, cuando una empresa dominante controla un recurso esencial que otras empresas precisan para poder desarrollar su actividad en otros mercados derivados es especialmente tentadora la posibilidad que posee la empresa dominante para explotar su poder en el mercado primario en aras de incidir en el funcionamiento de los mercados derivados. Por lo cual la doctrina de los mercados conexos no es independiente conceptualmente de la doctrina de las instalaciones esenciales ya que el aspecto económico a considerar es que una empresa controla un factor necesario para competir en un mercado conexo descendiente.
315. Si bien por un principio básico de las economías de mercado, las empresas tienen la libertad de decidir con qué otras empresas negociar y qué activos (servicios, instalaciones, facilidad o infraestructura) ofrecen al mercado, la negativa de acceso al activo (esencial para posibilitar a las empresas desarrollar su negocio) por parte de una empresa dominante puede considerarse anticompetitiva en el caso en que tenga por finalidad excluir o dañar a los competidores en uno o más, y que no exista una justificación comercial legítima para ello.
316. A su vez, en términos generales cabe destacar que la doctrina de las facilidades esenciales mantiene que *“las empresas dominantes pueden incurrir en responsabilidades relacionadas con disposiciones antimonopólicas si no permiten acceso a sus facilidades incluso a los competidores sobre bases no discriminatoras en las que es posible compartir y los competidores no pueden obtener o crear una facilidad propia”*.<sup>27</sup>
317. En efecto, como ya se indicó, una empresa que ocupa una posición de dominio no puede efectuar discriminaciones a favor de sus propias actividades en un mercado conexo y por tanto se considera una acto anticompetitivo cuando el propietario o

<sup>27</sup> LATIN AMERICAN COMPETITION FORUM (Spanish Version) FORO LATINOAMERICANO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA O – Sesión I: Principios de competencia en facilidades esenciales – Documento de base DAF/COMPLACF(2010)10 DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS COMPETITION COMMITTEE Organisation de Coopération et de Développement Économiques Organisation for Economic Co-Operation and Development 24- Aug-2010



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



explotador de una facilidad esencial utiliza su poder de mercado para proteger o reforzar su posición en un mercado conexo, en particular negando el acceso a un competidor o concediéndoselo en condiciones menos favorables que aquellas de que disfrutaban sus propios servicios.

318. De esta manera se detallan a continuación, las condiciones necesarias que deben cumplirse a fin de que se considere que un activo constituyen una facilidad esencial y que por tanto debe otorgarse acceso a quien lo demande:

- a) El activo debe estar bajo control de una empresa con posición dominante
- b) Los competidores no tienen posibilidad de duplicar la facilidad esencial a un costo razonable (es decir que no existe alternativa o no es viable)
- c) El explotador de la facilidad esencial niega su acceso o provisión a un competidor, o las permite pero en condiciones abusivas y/o discriminatorias (ya sea por la pretensión de cobrar un precio de acceso injustificadamente alto, ofrecer menor calidad en la prestación de la facilidad, realizar asignaciones de espacios y horarios de acceso menos atractivos y en condiciones menos favorables que los reservados para su propio grupo, reducir el acceso a información relevante para competir),
- d) El ofrecimiento y acceso a la facilidad a los competidores es factible (es decir, hay viabilidad física y de calidad del servicio),

319. Asimismo a fin de concluir que la negativa al acceso de la facilidad esencial constituye una violación a la ley debería además que cumplirse que:

- La negativa a otorgar acceso probablemente eliminará toda la competencia en el mercado derivado. Es decir que sólo debieran considerarse anticompetitivas las negativas de suministro que tengan algún efecto excluyente por ir dirigida contra los competidores de la empresa dominante, ya sea en el mercado dominado o en el mercado derivado de aquél. A su vez, también se consideran anticompetitivas y se justifica la obligación de suministro en el caso de competidores potenciales, cuando la

ausencia de competencia en el mercado derivado perjudica al consumidor, que no ve satisfecha su demanda de un servicio o producto, y siempre que no existan posibilidades de replicar el recurso en el mercado primario.

- La negativa no puede ser justificada objetivamente. Es decir que no hay, desde el punto de vista del negocio, ninguna razón legítima para denegar el acceso, y

-El acceso a la facilidad es indispensable e imprescindible para llevar a cabo los negocios del solicitante y poder competir con la empresa que la posee o controla;

320. Se destaca a su vez, que se considera de especial gravedad desde el punto de vista de la Competencia, una negativa injustificada de suministro cuando la posición de dominio deriva de un monopolio legal y el abuso se lleva a cabo en un mercado – conexo con aquel- en el que hay libre competencia, lo que supone el cierre de mercado a un competidor y el consiguiente perjuicio para los consumidores finales que ante la inexistencia de dicho servicio deben hacer frente a mayores costos y dificultades, tal como sucede y fue constatado en el caso imputado en autos.

## VI. SÍNTESIS Y VALORACIÓN DE LA PRUEBA OBTENIDA.

321. Conforme se indicó, las prácticas imputadas en el presente expediente refieren a la obstaculización a la operatoria<sup>28</sup> e imposición de condiciones discriminatorias en el acceso a las instalaciones y servicios que explota LA TERMINAL como concesionaria exclusiva de la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta, a las empresas prestatarias del servicio público de transporte automotor de pasajeros que tienen como origen o destino dicha ciudad, en favor de su sociedad controlante LA VELOZ, empresa que también opera en este último mercado.

<sup>28</sup> Cabe indicar que se entiende por "obstaculización" de acceso o permanencia en un mercado, a las distintas prácticas estratégicas que puede llevar a cabo una empresa dominante con el fin de impedir (es decir, erigiendo barreras a la entrada), bloquear (induciendo a los rivales a abandonar el mercado) o acomodar la entrada al mercado de otras empresas competidoras (luchar contra los rivales).





Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



322. Además, como concesionaria exclusiva de la explotación de los servicios que brinda la Estación Terminal de Salta, única en la ciudad y por disposición legal obligatoria para la operatoria de todas las empresas de transporte público de pasajeros que operan allí, otra práctica imputada es precisamente la privación y suspensión por parte de LA TERMINAL de dicho servicio monopólico a las denunciadas como prestatarias del servicio público de transporte automotor de pasajeros.

323. En efecto, esta Comisión Nacional encontró evidencias que todas las prácticas mencionadas podrían tener potencialidad suficiente para excluir a las competidoras de LA VELOZ y limitar o restringir la competencia en el mercado del servicio público de transporte automotor de pasajeros generando un perjuicio al interés económico general y violar, por tanto, la Ley de Defensa de la Competencia conforme lo establecido en su artículo 1º.

324. Por lo cual, y en virtud de lo señalado por el mencionado plexo legal en su artículo 2º, las prácticas imputadas se encuadran en los siguientes incisos:

*Inciso f) Impedir, dificultar u obstaculizar a terceras personas la entrada o permanencia en un mercado o excluirlas de éste;*

*Inciso k) Imponer condiciones discriminatorias para la adquisición o enajenación de bienes o servicios sin razones fundadas en los usos y costumbres comerciales;*

*Inciso l) Negarse injustificadamente a satisfacer pedidos concretos, para la compra o venta de bienes o servicios, efectuados en las condiciones vigentes en el mercado de que se trate;*

*Inciso ll) Suspender la provisión de un servicio monopólico dominante en el mercado a un prestatario de servicios públicos o de interés público;*

325. Conforme se indicó, las denunciadas y la imputada LA VELOZ desarrollan sus actividades en el mercado de la prestación del servicio público de transporte automotor



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



de pasajeros de larga distancia, de carácter inter jurisdiccional que tiene como punto de origen, intermedio/parada o destino la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta.

326. Dicha Estación Terminal, única en la ciudad de Salta y periferia, es una concesión de la Municipalidad de esa ciudad otorgada en forma exclusiva a LA TERMINAL, la otra empresa imputada, y establecida por Ordenanza Municipal N° 11337/001 como infraestructura obligatoria para la operación de las empresas de transportes en la ciudad de Salta. En efecto, la concesionaria como explotadora exclusiva de la Estación Terminal ofrece una serie de servicios a las empresas de transporte, en el interior al predio de la referida Estación, que comprenden entre otros: la puesta a disposición de espacios para locales de boletería, asignación de dársenas, plataformas y turnos de operación, servicios públicos comunes, estacionamiento, seguridad, entre otras. Servicios y prestaciones que las empresas de transporte en el desarrollo de sus actividades, utilizan y combinan en el ámbito de la Estación Terminal como infraestructura requerida para operar, que en el presente caso, además se vuelve esencial para el desarrollo de sus actividades en virtud, como se indicó, de la obligatoriedad legal contenida en la Ordenanza Municipal referida.

327. Tal como quedó acreditado de la información aportada al expediente, la autotransportista LA VELOZ controla de hecho y de derecho a la concesionaria LA TERMINAL, es decir que forman parte de un mismo grupo accionario, integrado verticalmente entre el mercado: aguas arriba de la prestación de los servicios e instalaciones que presta LA TERMINAL, a las empresas de transporte, en el ámbito de la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta; y el mercado aguas abajo de la prestación del servicio público de transporte automotor de pasajeros de larga distancia, de carácter inter jurisdiccional que tienen como punto de origen, intermedio/parada o destino la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta, mercado en el que operan LA VELOZ y las empresas denunciadas.

328. Por lo dicho, cabe indicarse que no existe controversia por tanto sobre la posición dominante que posee LA TERMINAL en el mercado relevante definido aguas arriba. De hecho explota un monopolio concedido por Ley y, más aún, al estar integrada





Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



verticalmente con la autotransportista LA VELOZ, podría determinar la viabilidad económica de los competidores participantes en el mercado relevante aguas abajo que requieren, para desarrollar su actividad, demandar las prestaciones de la concesionaria de la Estación Terminal.

329. En efecto, el Artículo 4º de la Ley de Defensa de la Competencia establece: "A los efectos de esta ley se entiende que una o más personas goza de posición dominante cuando para un determinado tipo de producto o servicio es la única oferente o demandante dentro del mercado nacional o en una o varias partes del mundo o, cuando sin ser única, no está expuesta a una competencia sustancial o, cuando por el grado de integración vertical u horizontal está en condiciones de determinar la viabilidad económica de un competidor participante en el mercado, en perjuicio de éstos."

330. Asimismo el Artículo 5º, expone: " A fin de establecer la existencia de posición dominante en un mercado, deberán considerarse las siguientes circunstancias:

b) El grado en que el bien o servicio de que se trate, es sustituible por otros, ya sea de origen nacional como extranjero; las condiciones de tal sustitución y el tiempo requerido para la misma;

c) El grado en que las restricciones normativas limiten el acceso de productos u oferentes o demandantes al mercado de que se trate;

d) El grado en que el presunto responsable pueda influir unilateralmente en la formación de precios o restringir al abastecimiento o demanda en el mercado y el grado en que sus competidores puedan contrarrestar dicho poder."

331. De acuerdo a lo descripto, se confirma que en el caso bajo análisis están presentes todas los requerimientos y características que la Ley 25.156 entiende se corresponden con la tenencia de posición dominante por parte de una persona jurídica, en este caso LA TERMINA.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



332. En síntesis, se apunta que la posición de dominio es un concepto jurídico, que alude al poder de mercado que permite a un agente económico a) actuar y comportarse, considerablemente, de manera independiente a las reacciones de sus competidores y clientes, y b) poseer capacidad para limitar la competencia efectiva en el mercado objetivo.

333. Tal como se expuso *ut supra*, el Artículo 1º de la Ley de Defensa de la Competencia, establece que *"Están prohibidos y serán sancionados de conformidad con las normas de la presente ley, los actos o conductas, de cualquier forma manifestados, relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios, que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general."*

*Queda comprendida en este artículo, en tanto se den los supuestos del párrafo anterior, la obtención de ventajas competitivas significativas mediante la infracción declarada por acto administrativo o sentencia firme, de otras normas."*

334. Es decir, que para que se cumpla el tipo infractor es necesario que el agente económico detente una posición de dominio, encare algún tipo de práctica o estrategia comercial que resulte en un abuso —como consecuencia de su posición— y genere como resultado, un debilitamiento de las condiciones de competencia de un mercado.

335. Es decir, la Ley de Competencia argentina no sanciona la posición de dominio por sí misma (no pena situaciones estructurales) sino que reprime el acto o conducta consistente en abusar de dicha posición, requiriendo además comprobar la intención y/o efecto negativo que dicho abuso puede causar sobre el interés económico general.

336. Es decir, un acto o conducta llevada a cabo por un agente económico o coalición con posición de dominio en un mercado, será considerada como violatoria de la Ley Defensa de la Competencia 25.156, si el ejercicio de dicha práctica tiene por objeto o efecto generar una afectación negativa y sustancial al interés económico general ya sea a través de prácticas de explotación por parte de la empresa dominante, de los



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



clientes o proveedores, o mediante la limitación o distorsión de la competencia de competidores actuales y/o potenciales, en un mercado determinado.

337. Conforme a lo indicado y en virtud de todos los elementos y pruebas reunidos en autos, esta Comisión considera que los actos imputados en el presente expediente constituyen un abuso de posición dominante, ejercido por las empresas imputadas LA TERMINAL –como concesionaria exclusiva de la explotación de la Estación Terminal de Ómnibus de Salta otorgada por la Municipalidad de esa ciudad- y LA VELOZ – como empresa controlante de LA TERMINAL y prestataria del servicio público de transporte terrestre de pasajeros- consistente en obstaculizar y dificultar a las empresas denunciadas (prestatarias de los servicios públicos de transporte de pasajeros y competidores de LA VELOZ) su permanencia en el mercado, ofreciéndoles condiciones abusivas y discriminatorias para el acceso a los servicios e infraestructura que brinda la Estación Terminal, sin razones objetivamente fundadas en los usos y costumbres comerciales; con el agravante además de estar rehusándose a ofrecer, en las condiciones vigentes del mercado, y suspendiendo en algunos casos, la provisión de un servicio monopólico, necesario para el desarrollo de un servicio público, como es el transporte automotor de pasajeros.

338. Es decir que se encuentra probado que, a través de la explotación del poder de monopolio en el mercado aguas arriba definido, las imputadas pretendieron con las prácticas descriptas, obtener ventajas competitivas significativas en el mercado relevante aguas abajo de la prestación de servicio público de transporte automotor de pasajeros en el que opera LA VELOZ, lesionando y vulnerando la operatoria, y por tanto la viabilidad, de los denunciados y competidores en este mercado, todo lo cual resultó en una conducta que limitó, restringió y distorsionó la competencia en perjuicio del interés económico general, y que por tanto esta Comisión Nacional considera claramente violatoria de la Ley N° 25.156.

339. Se destaca que mediante la Ley de Defensa de la Competencia no se busca reprimir aquellas prácticas comerciales o comportamientos que adoptan las empresas dominantes, considerados necesarios (sobre factores objetivos externos a la empresa implicada: "necesidad objetiva") para mejorar su performance competitiva en el



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



mercado, o en su caso para minimizar pérdidas como reacción a la competencia de sus rivales ("meeting competition defence"); pues bajo dichos supuestos, la implementación de las referidas prácticas constituiría un signo de existencia de rivalidad competitiva en un mercado, que es en definitiva lo que la Política de Competencia aspira a preservar.

340. Lo que se busca en efecto, es evitar que dichas prácticas debiliten aún más la intensidad competitiva del mercado y afecten negativamente el interés económico general.
341. Por ello, es necesario aclarar también que más allá que la intencionalidad de una empresa con posición de dominio no sea restringir la competencia mediante una práctica determinada, debe tenerse en cuenta que le cabe, por su condición de empresa dominante en un mercado, una especial responsabilidad en evitar que su actuación debilite la competencia. Pues es este resultado el que implicará que, más allá de la intencionalidad, el acto se considere perjudicial para el interés económico general y por tanto reprimible a la luz de la Ley N° 25.156.
342. Es en virtud de las razones expuestas que un acto o conducta llevado a cabo por una empresa dominante se considerará lícita siempre que dicho comportamiento sea razonable y/o lógico, como reacción de la empresa dominante a una amenaza de sus competidores, y guarde proporcionalidad como respuesta a dicha amenaza, en tanto no refuerce en ningún caso la posición de dominio de la empresa, ni genere por tanto un perjuicio al interés económico general.
343. En este sentido, se reafirma nuevamente entonces, que en el caso bajo análisis las prácticas implementadas por las empresas imputadas no encuentran justificativo alguno respecto a una necesidad objetiva de las imputadas de enmendar su capacidad competitiva en el mercado ni a una necesidad de defensa a las acciones de sus competidores rivales ni a causa de un desempeño eficiente.
344. Contrariamente, se constató que las imputadas utilizaron prácticas arbitrarias y desmedidas para incrementar su presencia en el mercado de transporte automotor de



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



pasajeros, valiéndose de la posición de explotador exclusivo que detenta LA TERMINAL como concesionaria de la infraestructura y servicios que brinda la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta, prestaciones necesarias que requieren, para desarrollar su actividad, las denunciadas como operadoras del servicio de transporte automotor de pasajeros. Y además las pruebas reunidas acreditaron que dichas prácticas restringieron la competencia en el mercado (dañando y limitando la capacidad competitiva de las denunciadas) y afectaron negativamente el interés económico general, al causar además un daño directo a los pasajeros -como usuarios del servicio de transporte- que vieron disminuido el acceso a información completa y transparente de los diferentes servicios brindados por las empresas de transporte en la ciudad de Salta, enfrentando así menores opciones de elección para satisfacer su demanda (encontrándose prácticamente con la única opción de contratar con LA VELOZ) con el resultado también de tener que abonar precios más elevados.

345. Todo lo cual no lleva a dudas rotular a las prácticas imputadas como "estratégicamente anticompetitivas".

346. En síntesis se destaca que de las pruebas obrantes en el expediente se constató que:

✓ LA VELOZ es la empresa controlante de hecho y de derecho de LA TERMINAL, por lo cual las imputadas son empresas integradas verticalmente entre el mercado aguas arriba de la prestación de los servicios e instalaciones que presta LA TERMINAL a las empresas de transporte en el ámbito de la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta en el que opera LA TERMINAL; y el mercado aguas abajo de la prestación del servicio público de transporte automotor de pasajeros de larga distancia, de carácter inter jurisdiccional que tienen como punto de origen, intermedio/parada o destino la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta, mercado en el que operan LA VELOZ y las empresas denunciadas.

✓ LA TERMINAL es la concesionaria exclusiva, a partir del 9 agosto del año 2000, de la explotación de la Estación Terminal de Ómnibus Salta, única en dicha ciudad y periferia, cuyo concedente es la Municipalidad de la Ciudad de Salta. Es



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



decir que en su carácter de concesionaria LA TERMINAL es titular del monopolio legal en la explotación de la Estación Terminal.

✓ Mediante la Ordenanza Municipal N° 11337/001 se dispone la obligatoriedad legal a las empresas de transporte, para que brinden sus servicios obligatoriamente desde la Estación Terminal de Ómnibus Salta, única Estación Terminal existente en la ciudad.

✓ El acceso a los servicios, locales de boletería y demás instalaciones de la Estación Terminal de Ómnibus, que comprende los lugares donde se comercializan pasajes y demás servicios relacionados con el autotransporte de pasajeros, es de suma importancia comercial para las empresas de transporte automotor de pasajeros; no siendo menor la localización, dimensiones y visibilidad de los mismos a la hora de determinar sus estrategias y desempeño competitivo.

✓ El acceso a los servicios e instalaciones de la Estación Terminal, indicados en el punto anterior, se reconocen como necesarios y esenciales para el normal desarrollo de las actividades de las empresas de transporte automotor de pasajeros que desarrollan su actividad en dicha ciudad, por lo que la negativa u obstaculización a su suministro por parte de LA TERMINAL -en su carácter de concesionario exclusivo- se considera una práctica anticompetitiva que restringe y limita la Competencia, en clara violación a la Ley 25.156.

✓ Por lo puntos precedentemente expuestos, se determina que la integración vertical entre LA TERMINAL, como titular del monopolio legal en la explotación de la Estación Terminal, y LA VELOZ, como empresa de autotransportista de pasajeros, con total subordinación a dicho monopolio legal, determina la generación de incentivos suficientes para que LA TERMINAL intente explotar su posición dominante en el mercado aguas arriba a fin de obtener ventajas significativas en el mercado aguas abajo de transporte público automotor de pasajeros, con el efecto de limitar y/o eliminar la competencia en este último mercado. Por lo cual esta Comisión Nacional estima conveniente en este caso implementar una regulación clara y transparente en el mercado monopolizado que, principalmente: a) garantice el acceso abierto a las



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Exterior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



instalaciones y servicios que brinda, en este caso, la Estación Terminal de Ómnibus a las empresas prestatarias del servicio público de transporte automotor de pasajeros en condiciones no discriminatorias; b) controle o fije tarifas máximas, de modo de incentivar la eficiencia y competencia y c) controle la calidad del servicio. En efecto, los puntos enumerados son los elementos centrales para prevenir conductas distorsivas o restrictivas de la competencia (como prácticas discriminatorias, aplicación precios diferenciados, exclusión de competidores o desaliento a la entrada de nuevos ingresantes) y proteger adecuadamente los derechos de los usuarios.

347. Asimismo se comprobó efectivamente que:

- ✓ LA TERMINAL obstaculizó el acceso a las denunciantes a las instalaciones y servicios de la Estación Terminal de Ómnibus, más precisamente a los locales de boletería y sus prestaciones, mediante la exigencia (para otorgar su acceso) de la firma de un contrato de subconcesión, de naturaleza jurídica diferente a lo establecido en el Pliego de Bases y condiciones de la Licitación y en el Contrato de Concesión, que incluía diversas cláusulas abusivas que menoscababan la capacidad de competencia de las denunciantes.
- ✓ LA TERMINAL discriminó contra sus clientes o competidores del mercado aguas abajo, mediante disposiciones y asignaciones con condiciones menos favorables que los reservados para su propio grupo. En efecto, la concesionaria privilegió el desempeño de su controlante LA VELOZ en claro desmedro de las denunciantes.
- ✓ LA VELOZ , conquistó en el ámbito de la Estación Terminal una posición de privilegio y de independencia estratégica respecto a sus rivales. Ocupó posiciones privilegiadas de visibilidad y acceso para el público usuario y para el desarrollo de toda su actividad en espacios y horarios centrales, teniendo además la posibilidad de acceder a información estratégica de sus competidores y a dirigir en forma discrecional la información brindada al público pasajero y orientarla a favor de la empresa a través del control de la Central de Informes y la Central de Comunicaciones de la Estación Terminal.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Exterior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



348. En síntesis, se demostró que las imputadas abusaron de su posición de dominio en el mercado aguas arriba a fin de obstaculizar la operatoria de las denunciadas en el mercado aguas abajo de transporte de pasajeros, limitar su competencia, y favorecer así el desempeño de su propia empresa LA VELOZ, en perjuicio del interés económico general.
349. Respecto a este último punto, se destaca que las conductas implementadas lesionaron directamente tanto a los competidores de LA VELOZ como a los pasajeros. De hecho se señala que:
- ✓ La obstaculización y/o imposibilidad de acceso a los servicios e instalaciones de la Estación Terminal que sufrieron las denunciadas desde el año 2001 generó una grave distorsión al proceso competitivo del mercado de transporte automotor de pasajeros y dañó también de manera importante al público usuario.
  - ✓ Las denunciadas, en virtud del desalojo sufrido de la Estación Terminal en el año 2001 y ante la imposibilidad de acceder nuevamente a la misma, debieron operar fuera del predio de la Estación Terminal y brindar sus servicios de manera precaria, en una situación de clara desventaja competitiva respecto a LA VELOZ, situación que dañó el desarrollo de sus actividades, les generó importantes pérdidas de ventas en términos de volumen de pasajeros y precios cobrados<sup>29</sup>, y degradó la imagen de las empresas y marca. Cabe recordar aquí la quiebra de empresa ATAHUALPA que quedó excluida del mercado.
  - ✓ Los pasajeros vieron disminuidas las opciones de servicios de transporte disponibles y se enfrentaron a mayores precios de los pasajes. En efecto, se enfrentaron casi a la única opción de elegir contratar el servicio con LA VELOZ, existiendo en el mercado muchas otras opciones de similar calidad y con precios de pasajes menores.

<sup>29</sup> Se resalta que aún habiendo rebajado las empresas desalojadas hasta el 50% el precio de los pasajes para evitar el quebranto, el número de pasajeros transportados diariamente en las diferentes rutas fue en promedio como máximo de 10 personas, muy por debajo del promedio transportado por LA VELOZ, con precios de ventas de pasajes sustancialmente superiores.





Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



350. En efecto, de lo expuesto se constató que las diferencias en las localizaciones de las boleterías obstaculizaron el arbitraje de precios y permitieron que se convaliden precios superiores en la boletería de posición privilegiada en visibilidad y acceso de pasajeros como poseía LA VELOZ dentro del predio de la Estación Terminal, limitando así la competencia en el mercado de servicio de transporte y causando un perjuicio al público usuario, tanto respecto al mayor precio pagado como a la disminución de la variedad de los servicios a optar.
351. Cabe indicar por otro lado, que los hechos imputados se extendieron en el tiempo desde el momento de la entrega de la posesión de la concesión de la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta a LA TERMINAL el día 26 de febrero del año 2001, y el posterior desalojo sufrido por las empresas de transporte. Aún al mes de abril del año 2005 se evidenció, mediante inspección ocular e información aportada por las denunciantes, que las empresas continuaban operando fuera del ámbito de la Estación Terminal habiendo sólo ingresado a la misma en el término de dos meses en el año 2001 en razón de la medida cautelar dictada por esta Comisión Nacional. No obstante se tomó conocimiento, a través de los contratos de boletería adjuntados por las imputadas, que la mayoría de las empresas desalojadas, firmaron el mencionado contrato con LA TERMINAL, en el mes de noviembre del año 2005. Asimismo, la inspección ocular realizada por esta Comisión nacional en septiembre del año 2008 en la Estación Terminal de Ómnibus de Salta, dio cuenta que a esa fecha las denunciantes poseían un local de boletería dentro del predio. Por lo expuesto, si bien a la fecha referida el daño sufrido por las empresas denunciantes fue mermando, aún persistían las desventajas competitivas que padecían respecto a LA VELOZ al haberse sometido además a la firma de un contrato, no previsto legalmente, y con cláusulas desmedidas que perjudicaban su desempeño y los debilitaba competitivamente. Por lo cual esta Comisión Nacional considera oportuno hacer saber a la Municipalidad de la ciudad de Salta que si bien el Pliego de bases y Condiciones para la Licitación de la Concesión de la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta y el Contrato de Concesión que firmara LA TERMINAL como concesionaria de la explotación del predio, fijaban las pautas para el alquiler de los locales de boletería, la concesionaria celebró con las empresas prestadoras del servicio público de transporte automotor de



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Exterior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



pasajeros contratos de subconcesión, claramente desfavorables al desempeño competitivo de las mismas en el mercado.

352. En resumen, esta Comisión considera que se encuentra probado, desde el punto de vista legal, que se llevaron a cabo las prácticas imputadas en autos, claramente perjudiciales para el interés económico general, y el análisis económico refuerza esta prueba.

## VII. PERJUICIO AL INTERÉS ECONÓMICO GENERAL.

353. En términos conceptuales una conducta exclusoria como la analizada perjudica al interés económico general básicamente porque reduce el excedente de los consumidores. En este sentido, la mencionada conducta anticompetitiva al restringir la competencia, permite a la firma que realiza el abuso de su posición de dominio manipular artificialmente la oferta generando una reducción de las cantidades consumidas e incrementar los precios respecto de la situación que prevalecería en ausencia de tal conducta.

354. Esta reducción de cantidades se produce porque determinados consumidores que hubieran consumido el bien en condiciones normales de precios –es decir con precios no afectados por la conducta anticompetitiva–, ahora no lo consumen. Asimismo, los consumidores que siguen adquiriendo el bien deben pagar un precio superior por el mismo, es decir un precio artificialmente inflado por la conducta. Ambos efectos implican una reducción en el excedente del consumidor.

355. El significado del perjuicio al interés económico general como daño al bienestar de los consumidores ha sido receptado en el régimen legal del control de concentraciones económicas. En ese sentido, la Resolución N° 164/2001 ("Lineamientos para el Control de las Concentraciones Económicas" – BQ. 30/11/2001) de la ex SECRETARÍA DE LA COMPETENCIA, LA DESREGULACIÓN Y LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



establece que: "Una concentración puede perjudicar al interés económico general cuando ella genera o fortalece un poder de mercado suficiente para restringir la oferta y aumentar el precio del bien que se comercializa. Ello es así porque todas las unidades de un bien que se consumen en una economía competitiva de mercado generan un valor social neto positivo. La sociedad valora esas unidades consumidas más de lo que cuesta producirlas; de otro modo, los bienes no serían consumidos, puesto que el precio que los consumidores estarían dispuestos a pagar por ellos (el cual refleja la valoración que los consumidores dan al bien) sería menor que el precio que exigirían los productores (el cual, en un entorno competitivo, refleja el costo de producir el bien). Por lo tanto, cuando la oferta de un bien se restringe mediante el ejercicio de poder de mercado, se dejan de consumir unidades que antes generaban un valor social neto positivo, con lo cual la sociedad en su conjunto se ve perjudicada".

356. Este temperamento respecto al significado del perjuicio al interés económico general ha sido confirmado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso seguido contra YPF en el mercado a granel de gas licuado de petróleo (GLP). Allí, el más Alto Tribunal –refiriéndose a un abuso de posición dominante–, entendió que la conducta imputada resultaba ilegal "al manipular artificialmente la oferta haciendo que el mercado sea menos eficiente en términos de cantidades y precios, con directa incidencia en el bienestar de los consumidores"<sup>30</sup>.

357. Por otro lado, debe tenerse presente que el perjuicio al interés económico general que se requiere para tener por configurada una infracción al artículo 1° de la Ley 25.156 puede ser efectivo o potencial. Este criterio se encuentra expuesto en dicho artículo cuando indica "... de modo que pueda resultar perjuicio al interés económico general".

358. En esa dirección la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido en el caso AGIP – sentencia del 23 de noviembre de 1993 en autos "A. Gas y Otros c/AGIP Argentina S.A. y Otros S/infracción Ley 22.262- que "...el artículo 1° de la Ley 22.262

<sup>30</sup> CSJN, Expediente Y. 1. XXXVII, Recurso de Hecho, caratulado como "Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A. s/ley 22.262-Comisión Nacional de Defensa de la Competencia-Secretaría de Comercio e Industria", 02/07/2002.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



sanciona conductas de las "que pueda resultar perjuicio para el interés económico general", es decir que no requiere necesariamente que ese gravamen exista sino que tal proceder tenga aptitud para provocarlo, pues de otra manera no se advierte qué sentido tendría el modo verbal empleado. La letra de la ley es clara respecto del alcance que debe darse al precepto en examen" (considerando 6°).

359. Por último, corresponde resaltar que el perjuicio al interés económico general no viene dado por las eventuales ganancias o el eventual incremento en la rentabilidad de las empresas derivado de las conductas anticompetitivas incurridas, sino tal como fuera explicado por el perjuicio a los consumidores intermedios o finales del bien de que se trate.
360. Una práctica anticompetitiva como la analizada también disminuye, como mínimo, las opciones disponibles para los consumidores (pasajeros) que les permitirían a éstos elegir a aquel transportista que mejores servicios le ofrezca en términos de precios, calidad, variedad, servicios adicionales, etc.

#### VIII. MEDIDAS PROPUESTAS.

361. Las conductas de abuso de posición dominante son consideradas en la legislación nacional e internacional como infracciones graves a la Ley de Defensa de la Competencia y, por ello, pueden constituir una práctica severamente sancionadas en los países que cuentan con legislación antitrust. Prueba de ello es, en el caso de Argentina, la sanción impuesta a la firma YPF en el caso del GLP a granel citado. En igual sentido puede citarse, por ejemplo, la jurisprudencia de España en la RESOLUCIÓN del 31 de marzo de 2008, del Expediente sancionador N° 627/07 Estación Sur de Autobuses, incoado por el Servicio de Defensa de la Competencia con el N° 2676/06.
362. La generalidad de la prohibición del abuso de posición de dominio cualesquiera que sean los operadores económicos que la lleven a cabo, implica que la prohibición es también para el abuso desde una posición dominante que ha sido otorgada por Ley,



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



es decir, la denominada posición de dominio legal. Estas empresas u operadores económicos, al igual que cualquier empresa en posición de dominio por sus propios méritos, tendrán una especial responsabilidad de evitar cualquier comportamiento abusivo que pueda resultar en perjuicio del interés económico general.

363. En un caso de abuso de posición dominante como el presente, en particular, cabe tener en cuenta a la hora de fijar la sanción las siguientes consideraciones: 1) La especial gravedad de la conducta prohibida, por cuanto ha sido realizada por una empresa concesionaria en régimen de exclusiva de una infraestructura de servicio público esencial y legalmente obligatoria para las empresas denunciadas, que han sido excluidas del mercado por un largo período de tiempo; 2) Que se ha utilizado la condición de monopolista legal de una infraestructura esencial de servicios para denegar u obstaculizar el acceso a determinados servicios necesarios para competir, en igualdad de condiciones, con la imputada en el mercado de transporte automotor de pasajeros en el que operan las denunciadas ; 3) Que esta negativa u obstaculización de suministro de servicios no justificada en razones legítimas, favorece directa y objetivamente a LA VELOZ , activa en el mismo mercado de transporte automotor de pasajeros que las denunciadas, y controlante de hecho y de derecho de LA TERMINAL, la concesionaria de la Estación de Ómnibus de Salta; y 4) que la conducta se ha extendido durante varios años.

364. Las multas para sancionar una conducta como la presente deben establecerse en una cuantía relacionada con los perjuicios causados a la sociedad por tales prácticas y, asimismo, resulta razonable que sean fijadas en un nivel superior a los beneficios que las empresas infractoras se hayan procurado ilícitamente, a fin de disuadir tales conductas.

365. En la experiencia y jurisprudencia internacional es ampliamente conocida la dificultad de estimar con precisión los beneficios ilícitos y el perjuicio que ocasionan este tipo de conductas. Sin embargo, existen criterios que permiten realizar una aproximación razonable.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



366. Pretender que a los efectos de imponer la sanción, los órganos de competencia o los jueces deban calcular con exactitud los beneficios indebidamente obtenidos y el daño ocasionado, equivaldría a esterilizar todos los esfuerzos para combatir las prácticas anticompetitivas y consagrar su impunidad, puesto que en la mayoría de los casos será imposible precisar con rigor tales montos.
367. Dentro de los límites que fija la ley, la Autoridad de Aplicación tiene facultades para determinar su cuantía, con razonabilidad. Esta Comisión Nacional, en tal sentido, ha meritudo un conjunto de factores relevantes, sopesando diferentes parámetros de referencia económicos, contables, financieros y cualitativos, tales como: la modalidad y el alcance de la restricción de la infracción; el valor de los activos y la facturación de las empresas imputadas; el volumen del negocio involucrado; el tamaño relativo de las firmas en el mercado; su poderío en el mercado teniendo en cuenta el hecho de que controla una facilidad esencial imprescindible para competir en el servicio de autotransporte de pasajeros; la cantidad de pasajes comercializados por las imputadas sin tener competencia efectiva dentro del predio de la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta; el valor diferencial entre los precios de los pasajes cobrados por la imputada y los cobrados por las empresas denunciantes; el efecto de la restricción de la competencia sobre los competidores de las imputadas y sobre los pasajeros, y la duración de las prácticas anticompetitivas, que como mínimo se han extendido desde el momento de la entrega de la posesión de la concesión de la Estación Terminal de Ómnibus de Salta, a la empresa LA TERMINAL por parte de la Municipalidad de dicha ciudad el día 26 de febrero del año 2001, y el posterior desalojo, por orden judicial el 24 de marzo del mismo año, de todas las empresas de transporte que operaban en la referida Estación Terminal, excepto de LA VELOZ; quedando esta última en una posición privilegiada, sin enfrentar competencia directa en la venta de pasajes a sus destinos principales en dicho emplazamiento, salvo en un breve periodo de dos meses, en el año 2001, en el cual -en virtud de lo ordenado por esta Comisión Nacional- se les permitió el acceso a las denunciantes a la Estación Terminal, no obstante en octubre de ese año fueron desalojados nuevamente.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



368. De lo expuesto a lo largo del presente dictamen así como, en particular, del apartado precedente sobre afectación al interés económico general, surge que los perjuicios de las prácticas anticompetitivas imputadas alcanzaron a una porción significativa de usuarios de servicio público de transporte automotor de pasajeros que parten de la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta, al haber limitado y distorsionado la competencia en el mencionado mercado.
369. Por último, debe destacarse que las referencias de precios de pasajes y niveles de facturación que forman parte de la estimación de la multa están tomadas a los valores vigentes al momento de producirse la conducta investigada y en los años inmediatamente posteriores.
370. Siguiendo las orientaciones básicas establecidas por la Ley N° 25.156, habiendo merituado un conjunto de factores relevantes y realizando diversos ejercicios de consistencia, se arribó a una magnitud global de multa de \$2.000.000 (dos millones de pesos) e individualmente para cada imputada de \$ 1.800.000 (un millón ochocientos mil pesos) para LA VELOZ DEL NORTE S.A. y \$200.000 (doscientos mil pesos) para TERMINAL SALTA S.A., a las que deberán responder solidariamente.

#### IX. CONCLUSIONES.

371. Sobre la base de las consideraciones precedentes esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA aconseja al Sr. SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS:
372. (A) Imponer a las empresas TERMINAL SALTA S.A. y LA VELOZ DEL NORTE S.A., una sanción de multa solidaria de \$ 1.800.000 (PESOS UN MILLÓN OCHOCIENTOS MIL) a la empresa LA VELOZ DEL NORTE S.A.; y \$200.000 (PESOS DOSCIENTOS MIL) a TERMINAL SALTA S.A., conforme lo establecido en el artículo 46, inciso b) de la Ley N° 25.156, debiendo efectivizarse la misma dentro de los 10 (DIEZ) días de notificada la pertinente resolución que al efecto dictará el SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR, bajo apercibimiento para el caso de



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



incumplimiento de mandar a llevar adelante su ejecución y de aplicar intereses a tasa activa del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA.

373. (B) Dar al SERVICIO JURÍDICO de la SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR y/o del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, la intervención del caso a fin de garantizar la efectiva percepción de la multa.

374. (C) Instruir al SERVICIO JURÍDICO de la SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR y/o del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, a fin de velar con la intervención del caso en las instancias judiciales que eventualmente resulten de la presente causa, por la preservación de la multa impuesta por esta Autoridad de Aplicación.

375. (D) Recomendar a la Municipalidad de la Ciudad de Salta y al Concejo Deliberante de la Ciudad de Salta: 1) que si bien el Pliego de bases y Condiciones para la Licitación de la Concesión de la Estación Terminal de Ómnibus de la ciudad de Salta y el Contrato de Concesión que firmara LA TERMINAL como concesionaria de la explotación del predio, fijaban las pautas para el alquiler de los locales de boletería, la concesionaria celebró con las empresas prestatarias del servicio público de transporte automotor de pasajeros contratos de subconcesión, claramente desfavorables al desempeño competitivo de las mismas en el mercado, de conformidad con las consideraciones efectuadas precedentemente, 2) se estima conveniente en este caso implementar una regulación clara y transparente en el mercado monopolizado que principalmente: a) garantice el acceso abierto a las instalaciones y servicios que brinda, en este caso, la Estación Terminal de Ómnibus a las empresas prestatarias del servicio público de transporte automotor de pasajeros en condiciones no discriminatorias; b) controle o fije tarifas máximas, de modo de incentivar la eficiencia y competencia y c) controle la calidad del servicio. En efecto, lo puntos enumerados son los elementos centrales para prevenir conductas distorsivas o restrictivas de la competencia (como prácticas discriminatorias, aplicación precios diferenciados, exclusión de competidores o desaliento a la entrada de nuevos ingresantes) y proteger adecuadamente los derechos de los usuarios.

DIEGO PAOLO ROVOLDI  
SECRETARIO  
COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA

RICARDO RICARDO URONDO  
VICEPRESIDENTE I  
COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA

LIC. FABIOLA RETTIG  
VICEPRESIDENTE II  
COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA

Dr. RICARDO LAPOLKANI  
PRESIDENTE  
COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA





Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Exterior

2011 - Año del Trabajo Decente, la Salud y Seguridad de los Trabajadores  
*Matias Ezequiel Cuello*  
ES COPIA  
MATIAS EZEQUEL CUELLO  
Dirección de Despacho



17

BUENOS AIRES, 7 FEB 2011

VISTO el Expediente N° 501:0030739/2002 del Registro del ex - MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, y

CONSIDERANDO:

Que el expediente citado en el Visto, se inició como consecuencia de la denuncia efectuada por las firmas EMPRESA ALMIRANTE GUILLERMO BROWN S.R.L., ATAHUALPA S.R.L., y NUEVA CHEVALLIER S.A., todas ellas prestadoras del servicio público del transporte automotor de pasajeros de mediana y larga distancia, ante la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en la órbita de la ex - SECRETARÍA DE LA COMPETENCIA, LA DESREGULACIÓN Y LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR del ex- MINISTERIO DE ECONOMÍA, contra las firmas TERMINAL SALTA S.A. y LA VELOZ DEL NORTE S.A., por presunta infracción a la Ley N° 25.156.

Que cabe aclarar que la empresa LA VELOZ DEL NORTE S.A. es accionista de la empresa TERMINAL SALTA S.A., concesionaria de la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta, Provincia de SALTA.

Que el día 27 de abril de 2001, la denunciante ratificó la denuncia de conformidad con lo previsto en el Artículo 175 del Código Procesal Penal de la Nación, de aplicación supletoria según lo establece el Artículo 56 de la Ley N° 25.156.

Que el día 1 de junio de 2001, se ordenó correr traslado de la denuncia a las firmas TERMINAL SALTA S.A. y LA VELOZ DEL NORTE S.A., en virtud de lo dispuesto



en el Artículo 29 de la Ley N° 25.156, a fin de que brinden las explicaciones que estimaren corresponder.

Que el día 10 de julio de 2001, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, dictó una medida cautelar.

Que el día 20 de junio 2001, las firmas TERMINAL SALTA S.A. y LA VELOZ DEL NORTE S.A. contestaron el traslado conferido en legal tiempo y forma.

Que el día 13 de julio de 2001, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA dispuso la acumulación a las presentes actuaciones del Expediente N° 064-005609/2001 del Registro del ex - MINISTERIO DE ECONOMÍA, caratulado "LA VELOZ DEL NORTE S.A. s/ INFRACCIÓN A LA LEY 25.156".

Que el día 19 de octubre de 2004 la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA resolvió acumular a las presentes actuaciones el Expediente N° 064-015402/2001 del Registro del ex - MINISTERIO DE ECONOMÍA, caratulado "TERMINAL SALTA S.A. Y LA VELOZ DEL NORTE S.A.".

Que el día 2 de noviembre de 2001, NUEVA CHEVALIER S.A. ratificó la denuncia de conformidad con lo previsto en el Artículo 175 del Código Procesal Penal de la Nación, de aplicación supletoria según lo establece el Artículo 56 de la Ley N° 25.156.

Que el día 22 de noviembre de 2004 atento al estado del Expediente N° 064-015402/2001 del Registro del ex - MINISTERIO DE ECONOMÍA, caratulado "TERMINAL SALTA S.A. Y LA VELOZ DEL NORTE S.A.", acumulado en autos, de conformidad con lo previsto en el Artículo 29 de la Ley N° 25.156, se ordenó correr traslado a las firmas TERMINAL SALTA S.A. y LA VELOZ DEL NORTE S.A. de la denuncia y ampliación de la misma efectuada en su contra ante la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Exterior

"2017 Año del Trabajo Decente, la Salud y Seguridad de los Trabajadores"

ES COPIA  
MATIAS ESTEBAN GUELLO  
Dirección de Despacho



17

COMPETENCIA por la empresa NUEVA CHEVALLIER S.A., en virtud de lo dispuesto en el Artículo 29 de la Ley N° 25.156, a fin de que brinde las explicaciones que estime corresponder.

Que el día 16 de diciembre de 2004 las empresas TERMINAL SALTA S.A. y LA VELOZ DEL NORTE S.A. contestaron el traslado del Artículo 29 de la Ley N° 25.156.

Que el día 7 de febrero de 2006 la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA dio por concluida la instrucción sumarial y se corrió traslado del Artículo 32 de la Ley N° 25.156 a fin de que las empresas denunciadas presenten su descargo.

Que el día 13 de marzo de 2006 las empresas TERMINAL SALTA S.A. y LA VELOZ DEL NORTE S.A. contestaron el traslado del Artículo 32 de la Ley N° 25.156 en legal tiempo y forma.

Que el día 25 de noviembre de 2008 la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA decretó la clausura del periodo de prueba, poniendo los autos para alegar conforme lo dispuesto por el Artículo 34 de la Ley N° 25.156.

Que habiendo transcurrido el plazo establecido en el Artículo 34 del precitado plexo normativo, y siendo debidamente notificadas, las denunciadas no contestaron el traslado conferido.

Que para determinar si una práctica configura una conducta sancionable a la luz de la Ley N° 25.156, resulta necesario analizar TRES (3) aspectos básicos, precisados en el Artículo 1° de la referida ley: a) que se trate de actos o conductas relacionados con el intercambio de bienes o servicios; b) que dichos actos o conductas impliquen una limitación, restricción, falseamiento o distorsión de la competencia, o un abuso de posición dominante; y c) que de tales circunstancias resulte un perjuicio al interés económico general.



Que la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA considera que se encuentra probado, desde el punto de vista legal, que se llevaron a cabo las prácticas imputadas en autos, claramente perjudiciales para el interés económico general, y el análisis económico refuerza esta prueba.

Que siguiendo las orientaciones básicas establecidas por la Ley N° 25.156, habiendo meritado un conjunto de factores relevantes y realizando diversos ejercicios de consistencia, se arribó a una magnitud global de multa de PESOS DOS MILLONES (\$ 2.000.000) e individualmente para cada imputada de PESOS UN MILLÓN OCHOCIENTOS MIL (\$ 1.800.000) para la empresa LA VELOZ DEL NORTE S.A. y de PESOS DOSCIENTOS MIL (\$ 200.000) para la empresa TERMINAL SALTA S.A.

Que la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA ha emitido su dictamen aconsejando al señor Secretario de Comercio Interior: a) imponer a las empresas TERMINAL SALTA S.A. y LA VELOZ DEL NORTE S.A., una sanción de multa solidaria de PESOS UN MILLÓN OCHOCIENTOS MIL (\$ 1.800.000) a la empresa LA VELOZ DEL NORTE S.A.; y PESOS DOSCIENTOS MIL (\$ 200.000) a la empresa TERMINAL SALTA S.A., conforme lo establecido en el Artículo 46, inciso b) de la Ley N° 25.156, debiendo efectivizarse la misma dentro de los DIEZ (10) días de notificada la presente resolución, bajo apercibimiento para el caso de incumplimiento de mandar a llevar adelante su ejecución y de aplicar intereses a tasa activa del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA, entidad autárquica en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS; b) dar al Servicio Jurídico de la SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS y/o del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS la intervención del caso a fin de

*11*  
*[Signature]*



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior

*Matias Ezequiel Cuello*

ES COPIA  
MATIAS EZEQUIEL CUELLO  
Dirección de Despacho

17



garantizar la efectiva percepción de la multa; c) instruir al Servicio Jurídico de la SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR y/o del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, a fin de velar con la intervención del caso en las instancias judiciales que eventualmente resulten de la presente causa, por la preservación de la multa impuesta por esta Autoridad de Aplicación; d) recomendar a la Municipalidad de la Ciudad de Salta, Provincia de SALTA y al Concejo Deliberante de la Ciudad de Salta: 1) que si bien el Pliego de Bases y Condiciones para la Licitación de la Concesión de la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta y el Contrato de Concesión que firmara la empresa TERMINAL SALTA S.A. como concesionaria de la explotación del predio, fijaban las pautas para el alquiler de los locales de boletería, la concesionaria celebró con las empresas prestatarias del servicio público de transporte automotor de pasajeros contratos de subconcesión, claramente desfavorables al desempeño competitivo de las mismas en el mercado, de conformidad con las consideraciones efectuadas precedentemente, 2) se estima conveniente en este caso implementar una regulación clara y transparente en el mercado monopolizado que principalmente: a) garantice el acceso abierto a las instalaciones y servicios que brinda, en este caso, la Estación Terminal de Ómnibus a las empresas prestatarias del servicio público de transporte automotor de pasajeros en condiciones no discriminatorias; b) controle o fije tarifas máximas, de modo de incentivar la eficiencia y competencia y c) controle la calidad del servicio. En efecto, los puntos enumerados son los elementos centrales para prevenir conductas distorsivas o restrictivas de la competencia (como prácticas discriminatorias, aplicación precios diferenciados, exclusión de competidores o desaliento a la entrada de nuevos ingresantes) y proteger adecuadamente los derechos de los usuarios.

*Matias Ezequiel Cuello*



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior

*Matias Ezequiel Cuello*  
ES COPIA  
MATIAS EZEQUEL CUELLO  
Dirección de Despacho 17



Que el suscripto comparte los términos del dictamen emitido por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, al cual cabe remitirse en honor a la brevedad, y cuya copia autenticada se incluye como Anexo con CIENTO CUATRO (104) hojas, formando parte integrante de la presente resolución.

Que el infrascripto es competente para el dictado del presente acto en virtud de lo establecido en el Artículo 58 de la Ley N° 25.156.

Por ello,

EL SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Impónese una sanción de multa solidaria de PESOS UN MILLÓN OCHOCIENTOS MIL (\$ 1.800.000) a la empresa LA VELOZ DEL NORTE S.A.; y PESOS DOSCIENTOS MIL (\$ 200.000) a la empresa TERMINAL SALTA S.A., conforme lo establecido en el Artículo 46, inciso b) de la Ley N° 25.156, debiendo efectivizarse la misma dentro de los DIEZ (10) días de notificada la presente resolución, bajo apercibimiento para el caso de incumplimiento de mandar a llevar adelante su ejecución y de aplicar intereses a tasa activa del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA, entidad autárquica en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS.

ARTÍCULO 2º.- Dáse al Servicio Jurídico de la SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS y/o del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS la intervención del caso a fin de garantizar la efectiva percepción de la multa.

ARTÍCULO 3º.- Instrúyase al Servicio Jurídico de la SECRETARÍA DE COMERCIO



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Exterior

*Matias Ezequiel Cuello*  
ES COPIA  
MATIAS EZEQUEL CUELLO  
Dirección de Despacho 17



INTERIOR y/o del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, a fin de velar con la intervención del caso en las instancias judiciales que eventualmente resulten de la presente causa, por la preservación de la multa impuesta por esta Autoridad de Aplicación.

ARTÍCULO 4º.- Recomiéndase a la Municipalidad de la Ciudad de Salta, Provincia de SALTA y al Concejo Deliberante de la Ciudad de Salta: 1) que si bien el Pliego de Bases y Condiciones para la Licitación de la Concesión de la Estación Terminal de Ómnibus de la Ciudad de Salta y el Contrato de Concesión que firmara la empresa TERMINAL SALTA S.A. como concesionaria de la explotación del predio, fijaban las pautas para el alquiler de los locales de boletería, la concesionaria celebró con las empresas prestatarias del servicio público de transporte automotor de pasajeros contratos de subconcesión, claramente desfavorables al desempeño competitivo de las mismas en el mercado, de conformidad con las consideraciones efectuadas precedentemente, 2) se estima conveniente en este caso implementar una regulación clara y transparente en el mercado monopolizado que principalmente: a) garantice el acceso abierto a las instalaciones y servicios que brinda, en este caso, la Estación Terminal de Ómnibus a las empresas prestatarias del servicio público de transporte automotor de pasajeros en condiciones no discriminatorias; b) controle o fije tarifas máximas, de modo de incentivar la eficiencia y competencia y c) controle la calidad del servicio. En efecto, los puntos enumerados son los elementos centrales para prevenir conductas distorsivas o restrictivas de la competencia (como prácticas discriminatorias, aplicación precios diferenciados, exclusión de competidores o desaliento a la entrada de nuevos ingresantes) y proteger adecuadamente los derechos de los usuarios.

ARTÍCULO 5º.- Considerase parte integrante de la presente resolución, al Dictamen N° 702 de fecha 1 de febrero de 2011 emitido por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior

*Matias Ezequiel Cuello*  
**ES COPIA**  
MATIAS EZEQUEL CUELLO  
Dirección de Despacho



LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en la órbita de la SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, que en CIENTO CUATRO (104) hojas autenticadas se agrega como Anexo a la presente medida.

ARTÍCULO 6º.- Regístrese, comuníquese y archívese.

RESOLUCIÓN N°

**17** *17*

*Moreno*  
LE. MARIO GUILERMO MORENO  
SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS

*9*