

**ANT.:** Investigación por eventual abuso en la concesión del Terminal de Buses de Estación Central.  
Rol N°2443-17 FNE.

**MAT.:** Informe de archivo.

**Santiago,** 07 de Septiembre de 2021

**A :** FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

**DE :** JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS

Por la presente vía, informo al señor Fiscal acerca de la investigación del antecedente, recomendado su archivo, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

#### **RESUMEN EJECUTIVO**

Se presentó a esta Fiscalía una denuncia en contra de Inmobiliaria e Inversiones P y R S.A., indicando que, en uso de su posición de dominio obtenida por su calidad de sociedad concesionaria del terminal municipal de buses de Estación Central, habría incurrido en una serie de conductas abusivas en contra de algunas empresas de transporte interurbano usuarias de dicho terminal. Adicionalmente, la denuncia se extiende a la Ilustre Municipalidad de Estación Central, en razón a que ésta no habría cumplido con su rol de ente fiscalizador para evitar estas conductas.

De las diligencias realizadas por esta División, se pudo observar que la concesionaria podía actuar con amplia discrecionalidad, teniendo la habilidad y los incentivos para favorecer a sus empresas relacionadas en el mercado de transporte interurbano de pasajeros, ya que la normativa nada establecía respecto al acceso no discriminatorio a las prestaciones del terminal. No obstante, en relación a las conductas denunciadas, esta División no obtuvo evidencia suficiente de la ejecución efectiva o que ésta haya tenido la aptitud de distorsionar el proceso competitivo en el mercado aguas abajo de las conductas denunciadas. Por otro lado, la Ilustre Municipalidad de Estación Central adoptó medidas para establecer un marco regulatorio con el objeto de disminuir la posibilidad de concreción de los riesgos de exclusión derivados de la integración vertical entre la empresa concesionaria y el Grupo Pullman. En complemento a esto, Inmobiliaria e Inversiones P y R S.A. también realizó acciones con el mismo fin.

Por lo anterior, teniendo además en cuenta que la FNE debe velar por la efectividad de sus actuaciones y por el uso eficiente de sus recursos, se recomienda archivar esta investigación toda vez que, sin perjuicio de que la empresa denunciada cuenta con una posición dominante en los mercados relevantes involucrados en esta investigación, correspondiente a los servicios que prestan los terminales de buses a las empresas de transporte interurbano (mercado aguas arriba), y los servicios de transporte interurbano de pasajeros (mercado aguas abajo), las medidas adoptadas por las denunciadas disminuyen la probabilidad de concreción de los riesgos asociados a la integración vertical existente en el terminal municipal de buses de Estación Central.

## I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 31 de mayo de 2017, esta Fiscalía recibió una denuncia de la Asociación Gremial de Transporte Interurbano (“AGTI”)<sup>1</sup> en relación con eventuales prácticas o conductas atentatorias contra la libre competencia realizadas por la empresa Inmobiliaria e Inversiones P y R S.A. (“PyR”), la que, a partir de diciembre de 2016, comenzó a administrar el terminal municipal de buses de Estación Central (“Terminal” o “Terminal de Estación Central”) en calidad de concesionaria.
2. La asociación, compuesta –a la fecha de la presentación de la denuncia– por 14 empresas de transporte interurbano usuarias del Terminal, indicó que PyR estaría ejecutando prácticas abusivas en contra de sus asociados, haciendo uso de su posición dominante obtenida al adjudicarse la concesión del Terminal.
3. En concreto, AGTI principalmente denunció: (i) la implementación de un nuevo contrato de subconcesión que contendría cláusulas abusivas; (ii) que PyR privilegiaría a las empresas de transporte interurbano relacionadas a ella con mejores boleterías, losas y entregándoles mayores facilidades de acceso al Terminal; y (iii) que PyR entorpecería el funcionamiento del Terminal con el fin último de excluir a sus asociados, quienes compiten con empresas relacionadas a PyR, del mercado<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Denuncia hecha pública a través del diario La Tercera. Ver: <https://www.latercera.com/pulso/operadores-buses-piden-fne-investigar-supuestos-cobros-abusivos-terminal-santiago/> [última visita: 29 de enero de 2021]

<sup>2</sup> En base a los mismos hechos denunciados, con fecha 9 de abril de 2018, AGTI inició un procedimiento contencioso ante el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (“TDLC”), caratulado “*Demanda de AGTI A.G. en contra de Soc. Inmobiliaria e Inversiones P y R S.A.*”, Rol C N° 347-2018. PyR opuso una excepción de falta de legitimidad activa contra la demanda de AGTI, la cual fue acogida por el TDLC con fecha 10 de octubre de 2018. En consecuencia, la demanda fue rechazada y la causa archivada. Asimismo, con fecha 17 de diciembre de 2018, la empresa Transportes Luna Express S.A. –alegando las mismas conductas denunciadas

4. Respecto al nuevo contrato de subconcesión, la denuncia indica que las cláusulas abusivas establecerían: (i) un incremento en las tarifas por cobro de uso de losa (“derecho de uso de losa”)<sup>3</sup>, arriendo de oficinas de venta de pasajes (“boleterías”) y cobros no contemplados bajo el concepto de gastos comunes; (ii) la posibilidad de rescindir o no renovar el contrato unilateralmente por parte del concesionario; y (iii) vigencia del contrato de un año, obligando posteriormente a negociar en condiciones desventajosas y sin ninguna clase de regulación.
5. Adicionalmente, la denuncia se extiende a la Ilustre Municipalidad de Estación Central (“Municipalidad”), en razón a que, pese a su calidad de propietaria y ente fiscalizador del funcionamiento del Terminal, no habría tomado ninguna medida para evitar estas distorsiones.
6. Con fecha 13 de junio de 2017, esta Fiscalía inició un análisis de admisibilidad de la denuncia presentada, otorgándose el Rol FNE N° 2443-17, con el objeto de verificar en forma preliminar los asuntos que, en opinión de la denunciante, podrían vulnerar la libre competencia. Para ello, se realizaron diligencias para determinar la existencia o no de eventuales restricciones a la competencia. En virtud de aquéllas, con fecha 4 de octubre de 2017, la Fiscalía instruyó el inicio de la investigación para recopilar antecedentes adicionales que permitiesen acreditar, o bien, desestimar, la existencia de eventuales riesgos a la competencia

## II. ADJUDICACIÓN DE LA CONCESIÓN DEL TERMINAL POR PARTE DE PYR

7. Con fecha 3 de junio de 2015, a través del Decreto Exento N°468, la Municipalidad publicó en Mercado Público, bajo el número ID 2434-20-LP15<sup>4</sup>, las bases de la licitación “Concesión de Administración del Terminal de Buses Estación Central y la Administración y Explotación de Letrero Publicitario” (“Bases de Licitación”)<sup>5</sup>.

---

por AGTI-, inició también un proceso contencioso ante el TDLC, caratulado “*Demanda de Transportes Luna Express S.A. en contra de Sociedad Inmobiliaria e Inversiones P y R S.A.*”, Rol C N° 367-2018. Sin embargo, con fecha 20 de mayo de 2019, la empresa demandante presentó el desistimiento de su demanda, lo cual fue acogido por el TDLC con fecha 6 de junio de 2019.

<sup>3</sup> Ver infra sección III.A.

<sup>4</sup>

<https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=oaqdEE/zUFyEUaIFT0TnKA==> [última visita: 29 de enero de 2021]

<sup>5</sup> Las Bases de Licitación se dividen en dos secciones: Bases Administrativas y Bases Técnicas. Ver: <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=oaqdEE/zUFyEUaIFT0TnKA==> [última visita: 29 de enero de 2021]

8. El Terminal se encuentra emplazado sobre un terreno de 9600 m<sup>2</sup> en la avenida Libertador Bernardo O' Higgins N° 3850<sup>6</sup> relativamente cercano a la estación de metro Universidad de Santiago<sup>7</sup>. En virtud de lo dispuesto por las Bases de Licitación<sup>8</sup>, lo otorgado en concesión fue la administración y explotación de esta infraestructura por 20 años, contados desde el término de la concesión vigente en ese tiempo<sup>9</sup>. Es decir, la nueva concesionaria asumirá la administración del Terminal a partir del 20 de diciembre de 2016 y hasta el 19 de diciembre de 2036.
9. Al proceso licitatorio se presentaron dos oferentes, obteniendo PyR el mayor puntaje total de acuerdo con la tabla de evaluación diseñada en las Bases de Licitación<sup>10</sup>, adjudicándose la concesión de conformidad al Decreto Exento N° 620, de 29 de julio de 2015, de la Municipalidad.
10. La concesión contemplaba, a favor de la Municipalidad, un monto en dinero a pagar en cuotas mensuales<sup>11</sup>. Por su parte, el adjudicatario sería responsable del funcionamiento, la seguridad, aseo, mantenimiento de la infraestructura y la correcta operación del Terminal, teniendo derecho a cobrar tarifas para las diferentes actividades comerciales permitidas, conforme establecen las Bases de Licitación<sup>12</sup>.
11. Las actividades permitidas incluyen, entre otras: (i) la subconcesión de boleterías; (ii) la administración de la losa y cobro por su uso; (iii) la custodia de equipajes; (iv) la administración o establecimiento de cafeterías, kioscos y servicios higiénicos; (v) la administración o establecimiento de servicios de taxis; y (v) la subconcesión de espacios publicitarios<sup>13</sup>. Cabe indicar que el cobro del canon de arriendo de las boleterías y el derecho de uso de losa están sujetos a tarifas máximas<sup>14</sup>.

<sup>6</sup> Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, "*Catastro de Terminales y Estaciones Intermodales en el Territorio Nacional*". 2015. ID Terminal N° R13SAN07. Disponible en <http://www.sectra.gob.cl/biblioteca/detalle1.asp?mfn=3331> [última visita: 29 de enero de 2021].

<sup>7</sup> En cuanto a la cantidad de andenes y boleterías ver infra Tabla N° 1.

<sup>8</sup> Artículo 6°, Bases Administrativas.

<sup>9</sup> Al momento de la licitación, la concesión estaba en manos de la empresa Constructora Tikal S.A., empresa relacionada con la Empresa de Transportes Rurales SpA o "Turbus". En: Respuesta de fecha 5 de junio de 2021 a Oficio Ord. N° 901, de 30 de abril de 2020.

<sup>10</sup> Artículo 17, Bases Administrativas.

<sup>11</sup> Artículo 3°, literal A), Bases Administrativas.

<sup>12</sup> El artículo 8° de las Bases Técnicas establece las tarifas máximas por concepto de arriendo mensual de boleterías, derecho de uso de losa y servicios higiénicos. Para el resto de las actividades comerciales, PyR tiene libertad absoluta para fijar sus tarifas.

<sup>13</sup> Artículo 5°, literal A), Bases Administrativas.

<sup>14</sup> Artículo 8°, Bases Técnicas.

12. Por su parte, PyR, es una empresa inmobiliaria perteneciente a la familia Farías, dueña también del “grupo Pullman”<sup>15</sup>, uno de los grupos de empresas más importantes en el mercado de transporte interurbano de pasajeros en el país.
13. Asimismo, el grupo Pullman administra otros terminales de buses. Hasta el año 2020, este grupo administraba terminales privados en las siguientes localidades<sup>16</sup>: Copiapó, Vallenar, Chañaral, Salvador, Caldera, La Calera y Linares. Asimismo, una empresa del grupo administra la parte correspondiente del Terminal Alameda que pertenece a una comunidad de copropietarios en la que esta tiene participación<sup>17</sup>. Adicionalmente, esta empresa se adjudicó la concesión para construcción y administración del terminal municipal de Calama<sup>18</sup>.

### III. MERCADOS EN QUE INCIDEN LAS CONDUCTAS DENUNCIADAS

14. A continuación, este acápite se dividirá en las siguientes secciones: (i) marco regulatorio de la industria del transporte interurbano terrestre de pasajeros; (ii) el terminal como un insumo necesario para prestar servicios de transporte de pasajeros; (iii) mercado de servicios que prestan los terminales de buses a las empresas de transporte interurbano (mercado aguas arriba); y (iv) mercado de transporte interurbano de pasajeros (mercado aguas abajo).

#### A. Marco regulatorio de la industria del transporte interurbano terrestre de pasajeros

15. El Decreto Supremo N° 212, de 1992, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (“MTT”), que fija el Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Público de Pasajeros (“Decreto Supremo N° 212”), regula los servicios

---

<sup>15</sup> Si bien formalmente no existe la figura del “grupo Pullman” como sociedad propiamente tal, esta División ha considerado que las empresas que se encuentran bajo la propiedad de la familia Farías funcionan como un mismo grupo económico. Así, en adelante nos referiremos a las diferentes empresas en las que tiene propiedad y control esta familia como “grupo Pullman”. En: Declaración confidencial de fecha 12 de abril de 2018. Esto también fue así considerado por este H. Tribunal para efectos de la Sentencia N°134/2014 TDLC, considerandos 43° a 45°.

<sup>16</sup> Declaración confidencial de fecha 12 de abril de 2018, la cual fue ratificada en respuesta de 31 de marzo de 2020 a Oficio Ord. N° 583, de 16 de marzo de 2020.

<sup>17</sup> Declaración confidencial de fecha 12 de abril de 2018, la cual fue ratificada en respuesta de 31 de marzo de 2020 a Oficio Ord. N° 583, de 16 de marzo de 2020. También en: Respuesta de fecha 1° de abril de 2020 a Oficio Ord. N° 566, de 16 de marzo de 2020.

<sup>18</sup> Declaración confidencial de fecha 12 de abril de 2018, la cual fue ratificada en respuesta de 31 de marzo de 2020 a Oficio Ord N° 583, de 16 de marzo de 2020.

nacionales de transporte público remunerado de pasajeros<sup>19</sup> y los clasifica en urbanos, rurales e interurbanos de acuerdo al siguiente detalle<sup>20</sup>:

- a. Los servicios urbanos de transporte público de pasajero son *“los que se prestan al interior de las ciudades o de conglomerados de ciudades cuyos contornos urbanos se han unido. El radio que comprende una ciudad o un conglomerado de ciudades, según sea el caso, podrá ser determinado para estos efectos por los Secretarios Regionales Ministeriales de Transportes y Telecomunicaciones”*<sup>21</sup>.
  - b. Los servicios rurales de transporte público de pasajeros son *“los que, sin superar los 200 km de recorrido, exceden el radio urbano”*<sup>22</sup>, con excepción de lo indicado en la letra c) siguiente.
  - c. Los servicios interurbanos de transporte público de pasajeros son *“los que superan los 200 km de recorrido, y los que sin exceder los 200 km, unen la ciudad de Santiago con localidades o ciudades costeras ubicadas en V Región”*<sup>23</sup>.
16. En ciudades de más de 50.000 habitantes, la normativa exige contar con terminales para que las empresas de transporte puedan prestar servicios interurbanos<sup>24</sup>.
17. Los terminales pueden ser públicos o privados<sup>25</sup>. Se consideran públicos, aquéllos que estén emplazados en terrenos estatales o municipales<sup>26</sup> y tienen la obligación de otorgar acceso a cualquier empresa que desee prestar servicios de transporte de pasajeros, siempre que su capacidad lo permita<sup>27</sup>. A *contrario sensu*, los terminales privados no están afectos a esta obligación de acceso.

<sup>19</sup> El Decreto Supremo N° 212 define en su artículo 1° el transporte público de personas como el *“transporte nacional de pasajeros, colectivo o individual, público y remunerado, que se efectúe con vehículos motorizados por calles, caminos y demás vías públicas, rurales o urbanas, caminos vecinales o particulares destinados al uso público de todo el territorio de la República”*.

<sup>20</sup> Artículo 19, Decreto Supremo N° 212.

<sup>21</sup> Artículo 6°, letra a), Decreto Supremo N° 212.

<sup>22</sup> Artículo 6°, letra b), Decreto Supremo N° 212.

<sup>23</sup> Artículo 6°, letra c), Decreto Supremo N° 212.

<sup>24</sup> Artículo 58, Decreto Supremo N° 212, establece que *“[e]n ciudades de más de 50.000 habitantes, la locomoción colectiva interurbana deberá contar con terminales que cumplan con las disposiciones que les sean aplicables. (...) [Y] deberá disponer a lo menos de una oficina de venta de pasajes próxima al lugar de estacionamiento donde inicien el servicio; este último, autorizado por la Municipalidad competente”*. Respecto a las ciudades con menos de 50.000 habitantes, son las Municipalidades quienes autorizan los distintos puntos donde las empresas de transporte interurbano pueden prestar sus servicios como, por ejemplo, paraderos. En: Artículo 58, Decreto Supremo N° 212.

<sup>25</sup> Decreto N° 94, de 1984, del MTT que aprueba la Política nacional de terminales para servicios de locomoción colectiva no urbana (“Decreto N° 94”), punto IV, letra F.

<sup>26</sup> Actualmente sólo existen terminales públicos de carácter municipal, los que pueden ser administrados por la misma entidad edilicia o entregados en concesión mediante licitación pública. Ver: Artículo 8°, incisos 3° y 4°, Ley N° 18.695 que establece la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

<sup>27</sup> El Punto IV, letra G del Decreto N° 94, señala expresamente que *“[e]l uso de los terminales no urbanos en terrenos estatales, o municipales estará abierto a cualquier servicio no urbano de locomoción colectiva, si su capacidad lo permite”*.

18. En relación al transporte público de pasajeros, los principales servicios que presta un terminal consisten en la provisión de boleterías y de un patio de maniobras para cargar y descargar pasajeros<sup>28</sup>. Por ambos servicios, la administración del terminal puede realizar cobros a las empresas de transporte interurbano. El cobro por uso del patio de maniobras se conoce en la industria como “derecho de uso de losa”.

### **B. Terminal como un insumo necesario para prestar servicios de transporte de pasajeros**

19. Esta División considera que, en ciudades de más de 50.000 habitantes, un terminal es un insumo necesario para prestar el servicio de transporte interurbano de pasajeros por dos razones. En primer lugar, desde un punto de vista normativo, para que una empresa de transporte interurbano pueda inscribirse en el Registro Nacional del Servicio de Transporte de Pasajeros debe acreditar, entre otros, que se encuentra autorizada para acceder al terminal de buses que desea utilizar para prestar sus servicios por la administración de éste<sup>29</sup>.
20. Con la inscripción en este registro -y siempre que se cumpla con la demás normativa aplicable- la empresa de transporte interurbano puede obtener un itinerario o, como se conoce en la industria, un “cartón de recorrido”, que es el equivalente a un permiso para operar determinada ruta. Este proceso se realiza en la Secretaría Regional del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones que corresponda.
21. En segundo lugar, la relevancia de los terminales en el mercado de servicios de transporte interurbano de pasajeros no obedece al mero cumplimiento de obligaciones normativas, ya que desde un punto de vista de la estructura del mercado -y de acuerdo a lo señalado por el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (“TDLC”)- un

---

<sup>28</sup> De acuerdo a la Ordenanza Tipo Municipal Terminales de Locomoción Colectiva No urbana del Decreto N° 94, además de estos servicios existe el uso de andén, entendiéndose por este el derecho que se debe pagar para ingresar a las veredas del patio de maniobras. En la práctica, en virtud de las diligencias realizadas por esta Fiscalía, se comprobó que, actualmente y por lo general, en los terminales no se realizaría cobro alguno por acceder al patio de maniobras por parte de los pasajeros y/o acompañantes.

<sup>29</sup> El artículo 8°, letra D, punto c) del Decreto Supremo N° 212 prescribe: “D. *Antecedentes relativos al servicio: La solicitud de inscripción deberá especificar además la siguiente información según el tipo de servicio y de vehículo de que se trate:*

c) *Servicios interurbanos de transporte público de pasajeros prestados con buses:*

- *itinerarios;*

- *ubicación del o de los terminales autorizados y documentación que acredite que el interesado se encuentra habilitado para su uso, cuando corresponda, y ubicación de las oficinas de venta de pasajes.*

- *Tarifa a cobrar por el servicio”.*

porcentaje importante de los boletos de las empresas de transporte interurbano son comercializados en los terminales.

22. Al respecto, en la Sentencia N° 134/2014, el TDLC indicó que *“contar con al menos una oficina en un terminal de cada ciudad donde se realice una parada, de forma de tener presencia en el punto de mayor venta de pasajes en cada ubicación, para así poder captar pasajeros en todos los tramos -puntos inicial, intermedios y final- de un recorrido, resulta un insumo necesario para una empresa de transporte interurbano”*<sup>30</sup>.
23. En suma, ciertos servicios ofrecidos por los terminales, como son las boleterías y el uso de losa, son necesarios para la prestación de los servicios de transporte interurbano de pasajeros y tienen un impacto directo en los precios, calidad o disponibilidad de estos últimos.
24. Conforme a lo anterior, son dos los mercados que deben ser considerados para efectos de este caso: (i) el mercado de servicios que prestan los terminales de buses a las empresas de transporte interurbano (mercado aguas arriba)<sup>31</sup>; y (ii) el mercado de las empresas de transporte interurbano de pasajeros (mercado aguas abajo). A continuación se analizarán ambos mercados.

### **C. Mercado de servicios que prestan los terminales de buses a las empresas de transporte interurbano**

25. En virtud de que la denuncia se refiere a un terminal emplazado en la Región Metropolitana, esta División consideró para el análisis de mercado relevante del presente caso, la prestación de servicios de terminal para el transporte interurbano de pasajeros en dicha región, incluyendo los terminales y estaciones intermodales (“EIM”) que se detallan a continuación.
26. De acuerdo con las diligencias realizadas, se pudo constatar que en la Región Metropolitana actualmente existen cuatro terminales que prestan servicios a empresas de transporte interurbano<sup>32</sup>. A continuación, la Tabla N° 1 los identifica y resume sus principales características:

<sup>30</sup> TDLC, Sentencia N° 134/2014, considerando 50°. Esto fue reiterado recientemente por el TDLC en: Resolución N° 63/2021, párrafo 30.

<sup>31</sup> Sin perjuicio que los usuarios finales de los terminales son los consumidores.

<sup>32</sup> Respuestas a Oficios Ord. N° 2421, de 30 de noviembre de 2017, N° 2491, de 14 de diciembre de 2017, N° 148, de 19 de enero de 2018; y Op. cit. Nota N° 6, p. 68-69.



**Tabla N° 1: Terminales con servicios para transporte interurbano de la Región Metropolitana**

Terminal	Tipo de terreno	Superficie (m <sup>2</sup> )	Andenes		Tipo de servicios que operan		Boleterías
			Total	Rural	Interurbano		
San Borja	Privado	25.521	87	X	X	75	
Estación Central <sup>33</sup>	Municipal	9.600	48		X	165	
Alameda <sup>34</sup>	Privado	10.940	50		X	42	
Terrapuerto Los Héroes	Privado	4.850	12		X	5	

Fuente: Elaboración propia en base a respuestas a Oficios Ord. N° 2421, de 30 de noviembre de 2017, N° 2491, de 14 de diciembre de 2017, N° 148, de 19 de enero de 2018; y "Catastro de Terminales y Estaciones Intermodales en el Territorio Nacional", del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, 2015, p. 68-69.

27. Todos estos terminales están agrupados en un radio de 1,5 kilómetros. Particularmente, los tres terminales más grandes están en un radio de 500 metros en el centro de Santiago, con conexión -o relativamente cercanos- a estaciones de metro y/o a la Estación Central de trenes.
28. En virtud de las diligencias realizadas, se verificó que, de los cuatro terminales, el único de carácter público es el Terminal de Estación Central, objeto del presente informe. Esto implica que tiene la obligación de permitir la operación de todas las empresas de transporte interurbano que así lo deseen, mientras el terminal tenga la capacidad para ello<sup>35</sup>. Los tres restantes, son privados<sup>36</sup>.
29. De los terminales privados, el Terminal Alameda y el Terrapuerto Los Héroes son utilizados exclusivamente por las empresas de buses que pertenecen a los mismos dueños del terminal o sus relacionadas<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Algunas de las boleterías son compartidas, por lo que se contabilizan 172 puntos de venta. En: Respuesta de fecha 17 de enero de 2018 a Oficio Ord. N° 2421, de 30 de noviembre de 2017.

<sup>34</sup> Op. cit. Nota N° 6, ID Terminal N° R13SAN07. p. 68-69. Disponible en <http://www.sectra.gob.cl/biblioteca/detalle1.asp?mfn=3331> [última visita: 29 de enero de 2021].

<sup>35</sup> Ver supra párrafo 17.

<sup>36</sup> Respuesta de fecha 10 de enero de 2018 a Oficio Ord. N° 2487, de 14 de diciembre de 2017, respuesta de fecha 17 de enero de 2018 a Oficio Ord. N° 2491, de 14 de diciembre de 2017, y respuesta de fecha 31 de enero de 2018 a Oficio Ord N° 148, de 19 de enero de 2018.

<sup>37</sup> Respuesta de fecha 10 de enero de 2018 a Oficio Ord. N° 2487, de 14 de diciembre de 2017, y respuesta de fecha 17 de enero de 2018 a Oficio Ord. N° 2491, de 14 de diciembre de 2017.

30. Cabe señalar que en el Terminal Alameda existen dos terminales colindantes que funcionan de manera independiente, pero comparten el sector de boleterías. Así, por un lado, el Terminal Alameda Turbus es administrado por Inmobiliaria e Inversiones Ando Ltda., perteneciente al grupo Turbus y, por otro lado, en el Terminal Alameda Pullman Bus, operan buses de las sociedades Servicios Pullman Bus Costa Central y Transportes Pullman Sur Limitada (“Pullman del Sur”)<sup>38</sup>. En ambos casos, el uso es exclusivo a empresas de transporte interurbano relacionadas con estos grupos.
31. Por su parte, el Terminal San Borja, no se encuentra verticalmente integrado con una empresa de transporte de pasajeros y tiene, de forma voluntaria, una política de acceso abierto, por lo que permite el acceso de cualquier empresa de transporte interurbano que lo solicite si el terminal tenga la capacidad para ello<sup>39</sup>.
32. Adicional a estos cuatro terminales, existen en la Región Metropolitana seis estaciones intermodales<sup>40</sup>. Todas las estaciones intermodales están interconectadas con la red de Metro de Santiago, siendo cinco de propiedad de Metro S.A., quien además administra la infraestructura, y la sexta -Estación Intermodal La Cisterna- de propiedad del Ministerio de Obras Públicas<sup>41</sup>.
33. La siguiente Tabla N° 2 individualiza cada EIM junto a su respectiva empresa administradora:

**Tabla N° 2: Estaciones intermodales en la Región Metropolitana**

Estación Intermodal	Administrador
EIM Pajaritos	Metro S.A.
EIM Bellavista La Florida	Metro S.A.
EIM Lo Ovalle	Metro S.A.

<sup>38</sup> Conforme a lo informado por Pullman Bus Costa Central, esta empresa y Pullman del Sur prestarían servicios de manera totalmente independiente, no existiendo relación alguna entre ellas. En: Respuesta de fecha 1° de abril de 2020 a Oficio Ord. N° 566, de 16 de marzo de 2020. Pullman del Sur utiliza seis andenes del Terminal Alameda sector de Pullman Bus y sus destinos están enfocados entre la Región del Libertador General Bernardo O’Higgins y la Región del Maule. En: Respuesta de fecha 1° de abril de 2020 a Oficio Ord. N° 566, de 16 de marzo de 2020. Ver también: <https://www.pdelsur.cl/destinos/> [última visita: 29 de enero de 2021]. Respuesta de fecha 10 de enero de 2018 a Oficio Ord. N° 2487, de 14 de diciembre de 2017. Ver también: Op. cit. Nota N° 6, Anexo N° 2, Ficha R13SAN08.

<sup>39</sup> El Terminal San Borja es de propiedad de una sociedad compuesta por la Empresa de los Ferrocarriles del Estado y Parque Arauco S.A. En: Respuesta de fecha 22 de mayo de 2020 a Oficio Ord. N° 576, de 16 de marzo de 2020.

<sup>40</sup> Respuestas de fecha 6 y 8, ambas de mayo de 2020, a los Oficios Ord. N° 565 y N° 582, ambos de marzo de 2020, respectivamente.

<sup>41</sup> Respuestas de fecha 6 y 8, ambas de mayo de 2020, a los Oficios Ord. N° 565 y N° 582, ambos de marzo de 2020, respectivamente.

EIM Vespucio Norte	Metro S.A.
EIM Franklin	Metro S.A.
EIM La Cisterna	Sociedad Concesionaria Intermodal La Cisterna S.A.

Fuente: Elaboración propia en base a las respuestas a los Oficios Ord. N° 565 y N° 582, de 13 y 16 de marzo de 2020, respectivamente.

34. Actualmente tres de las seis<sup>42</sup> estaciones intermodales están registradas como punto de origen para salidas de servicios de transporte interurbano, a saber, EIM Pajaritos, EIM Bellavista La Florida y EIM Lo Ovalle<sup>43-44</sup>. Sin embargo, respecto a la EIM Lo Ovalle, la única empresa de transporte interurbano registrada por Metro S.A. dejó de operar en marzo de 2018<sup>45</sup>.
35. En cuanto a las otras tres EIM, Metro S.A. indicó que EIM Vespucio Norte y EIM Franklin no prestan servicios para que operen empresas de transporte interurbano<sup>46</sup>. La misma situación se presenta con la EIM La Cisterna, en la que, además, ya no existen instalaciones destinadas a salidas de buses interurbanos<sup>47</sup>.
36. En definitiva, para los efectos del presente informe, se ha considerado a las EIM Pajaritos y Bellavista La Florida como terminales que prestan servicios de terminales de buses a las empresas de transporte interurbano y, por tanto, son parte del mercado aguas arriba.
37. En cuanto a las rutas que se inician en la Región Metropolitana, se registran aproximadamente 278 ciudades o localidades como destinos finales, tanto a nivel nacional como internacional<sup>48</sup>. La Tabla N° 3 siguiente muestra la cantidad de destinos que cada terminal sirve como punto de origen y el número de empresas que operan en éstos:

<sup>42</sup> En respuesta de fecha 6 de mayo de 2020 a Oficio Ord. N° 565, de 13 de marzo de 2020, y en respuesta de fecha 8 de mayo de 2020 a Oficio Ord. N° 582, de 16 de marzo de 2020.

<sup>43</sup> Conforme a lo informado por la Secretaría Regional del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones ("Seremitt") de la Región Metropolitana. Correo electrónico de fecha 6 de mayo de 2020, de la Seremitt de la Región Metropolitana.

<sup>44</sup> En otras palabras, las empresas que prestan servicios desde estas estaciones intermodales no requieren utilizar otro terminal para inscribir esos recorridos en el Registro Nacional del Servicio de Transporte de Pasajeros.

<sup>45</sup> Respuesta de fecha 8 de mayo de 2020 a Oficio Ord. N° 582, de 16 de marzo de 2020.

<sup>46</sup> Respuesta de fecha 8 de mayo de 2020 a Oficio Ord. N° 582, de 16 de marzo de 2020. Por otra parte, Metro S.A. indicó que existe una nueva estación intermodal (EIM Los Libertadores), la cual no estaría aún en operación respecto a buses interurbanos. En: Respuesta de fecha 8 de mayo de 2020 a Oficio Ord. N° 582, de 16 de marzo de 2020.

<sup>47</sup> Respuesta de fecha 6 de mayo de 2020 a Oficio Ord. N° 565, de 13 de marzo de 2020.

<sup>48</sup> Op. cit. Nota N° 6, Anexo 6. Matriz de Origen Destino.

**Tabla N° 3: Destinos y empresas de transporte interurbano usuarias por cada terminal en la Región Metropolitana año 2019**

Terminales con servicios para transporte interurbano	N° de destinos que salen de cada terminal	N° de destinos exclusivos de cada terminal	N° de empresas que operan en cada terminal
Terminal San Borja	75	22	29
Terminal Estación Central	214	118	86
Terminal Alameda	117	28	4
Terrapuerto Los Héroes	20	3	3
EIM Pajaritos	5	0	3
EIM Bellavista La Florida	2	0	1

Fuente: Elaboración propia en base a respuestas a los oficios Ord. N° 571, N° 576 y N° 582, todos de de 16 de marzo de 2020; Ord N° 889, de 29 de abril de 2020, y; Ord N° 901, de 30 de abril de 2020.

38. De la tabla anterior, se puede observar que, para 171 destinos, lo que equivale a un 62% de su total, las empresas de transporte interurbano inician sus rutas exclusivamente desde un solo terminal<sup>49</sup>. Particularmente, los dos únicos terminales de uso público -Terminal Estación Central y Terminal San Borja- sirven en su conjunto 140 de las 171 rutas con salidas exclusivas de un terminal. Por otro lado, estos terminales cuentan, por lejos, con la mayor cantidad de empresas de transporte interurbano.
39. En el año 2019 se registraron 207 destinos finales<sup>50</sup>, con un total de 748.518 salidas a estos destinos. Para el análisis que se presenta a continuación, se seleccionaron aquellos que tuvieron el equivalente a al menos una salida diaria durante ese año, los que corresponden a un total de 97 destinos que representan el 99% del total de salidas registradas en ese año.
40. A continuación, la Tabla N° 4 muestra la distribución de estos destinos por región y por terminal<sup>51</sup>:

<sup>49</sup> Desde una perspectiva geográfica, de acuerdo al catastro del MTT, las regiones que concentran la mayor cantidad de destinos que tienen como origen exclusivamente un terminal son Libertador Bernardo O'Higgins, Valparaíso, Biobío y Araucanía.

<sup>50</sup> De las diligencias realizadas por este Servicio se pudo constatar que algunos administradores de terminales registran, en algunos casos, el destino final con posibles paradas intermedias, por ejemplo, "Puerto Montt e intermedios". Al respecto, al no poder identificar cuáles son estas paradas y si efectivamente se realizan por las empresas de transporte interurbano, se consideró sólo el destino final del servicio prestado.

<sup>51</sup> Para esta tabla y la siguiente, se debe tener en consideración lo indicado anteriormente, a saber, la distinción que esta División describió entre terminales de acceso público y terminales privados. Ver supra párrafos 26 y siguientes. Conforme a ello, y de acuerdo a las diligencias realizadas, los terminales de acceso público son Terminal Estación Central, Terminal San Borja, EIM Pajaritos, y EIM Bellavista La Florida. Por otro lado, los terminales considerados como privados son Terminal Alameda sector Turbus, Terminal Alameda sector Pullman Bus y Terrapuerto Los Héroes.

**Tabla N° 4: Porcentaje del total de salidas por terminal según región de destino para año 2019<sup>52</sup>**

Región	Terminal Estación Central	Terminal San Borja	Terminal Alameda - Turbus	Terrapuerto Los Heroes	Terminal Alameda - Pullman Bus <sup>53</sup>	EIM Bella Vista La Florida	EIM Pajaritos	Participación de salidas por Región	No Destinos por región
Arica y Parinacota	-	97%	3%	-	-	-	-	1,50%	1
Tarapacá	-	83%	17%	-	-	-	-	0,30%	1
Antofagasta	-	92%	8%	-	-	-	-	1,20%	3
Atacama	-	88%	12%	-	-	-	-	1,10%	2
Coquimbo	-	95%	5%	-	-	-	-	3,70%	5
Valparaíso	9%	16%	20%	17%	35%	1%	3%	50,20%	16
Libertador Gral. Bernardo O'Higgins	64%	6%	22%	-	-	7%	-	14,20%	12
Maule	94%	0,002%	6%	-	-	-	-	8,90%	7
Biobío	92%	0,051%	8%	-	-	-	-	8,20%	24
La Araucanía	86%	0,289%	14%	-	-	-	-	3,60%	14
Los Ríos	61%	28%	11%	-	-	-	-	2,30%	6
Los Lagos	50%	16%	12%	23%	-	-	-	3,90%	3
Internacional	99%	-	-	1%	-	-	-	0,80%	4
Participación de terminales en el total	<b>36,70%</b>	<b>17,30%</b>	<b>16,30%</b>	<b>9,20%</b>	<b>17,30%</b>	<b>1,50%</b>	<b>1,70%</b>	<b>100%</b>	<b>98</b>

Fuente: Elaboración propia en base a las respuestas entregadas por participantes de la industria en el marco de la investigación Rol FNE 2610-20, compulsadas al expediente de investigación Rol FNE N° 2443-17 en virtud de la Resolución Exenta de 9 de abril de 2021.

41. De la tabla anterior, queda de manifiesto que existe cierta especialización en los terminales por destino (norte, sur y Región de Valparaíso). Así, la EIM Pajaritos sólo tiene salidas hacia la Región Valparaíso. Por el contrario, los únicos dos terminales que tiene salidas a todo Chile son el Terminal Alameda sector Turbus y el Terminal San Borja.
42. No obstante, el Terminal Estación Central es el que tiene la mayor participación en el total de salidas, siendo particularmente relevante para las regiones del Maule, Biobío y La Araucanía. Esto probablemente tiene relación con el hecho de que los pasajeros acostumbran a realizar las salidas hacia el sur desde este terminal, razón por la cual se le conoce también de forma coloquial como "terminal sur"<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> En atención a la crisis sanitaria a causa de la pandemia Covid-19, esta División no utilizó para su análisis datos del año 2020, pues la demanda de este tipo de servicios se vio afectada de manera significativa.

<sup>53</sup> De acuerdo a las diligencias realizadas se pudo constatar que la empresa Pullman del Sur realiza servicios de este terminal, aunque no se pudo determinar la cantidad y sus destinos. En: Declaración confidencial de fecha 12 de abril de 2018 y respuesta de fecha 1° de abril de 2020 a Oficio Ord. N° 566, de 16 de marzo de 2020.

<sup>54</sup> Así ha sido referenciado por varios actores del mercado, por ejemplo, en las presentaciones de AGTI de fechas 6 de julio y 3 de agosto de 2017, y en la respuesta de fecha 12 de enero de 2018 a Oficio Ord. N° 2352, de 17 de noviembre de 2017.

43. También se observa en la Tabla N° 4 que la región a la que se realiza la mayor cantidad de viajes es la Región de Valparaíso, con la mitad de las salidas, y que el 74% de ellas tienen como punto de origen terminales privados. Luego, viene la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins con un 14,2%, Maule y Biobío con 8%, y las restantes no superan el 4% de las salidas totales.
44. A diferencia de las salidas a la Región de Valparaíso, se puede ver que, para las regiones comprendidas entre la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins y la Región de Los Lagos, los terminales de acceso público y, especialmente, el Terminal de Estación Central, resultan fundamentales para que las empresas que no tienen relación con las administradoras de los terminales privados puedan realizar sus servicios.
45. En efecto, se calculó que el 82,5% de las rutas con destino a las regiones comprendidas entre la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins y la Región de Los Lagos, tienen salidas de uno o dos terminales solamente (71 de 86 destinos analizados)<sup>55</sup>. A mayor abundamiento, 43 destinos —que equivalen al 50% del total de destinos al sur de la Región Metropolitana analizados—, tienen únicamente un terminal de origen<sup>56</sup>.
46. Por otro lado, el Terminal de Estación Central es el único terminal de acceso abierto en el cual las empresas de transporte interurbano pueden realizar salidas a destinos internacionales.
47. En base a los antecedentes descritos, es que esta División define como mercado relevante a la oferta de servicios de terminal de buses de acceso público<sup>57</sup> y necesarios para proveer transporte de pasajeros a los destinos en los cuales participa el Terminal de Estación Central, es decir, aquellos comprendidos entre la Región de Valparaíso y la Región de Los Lagos, así como los destinos internacionales, para el periodo comprendido entre diciembre de 2016 y diciembre de 2036<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Porcentaje obtenido en base a la información de salidas y destinos entregada por todos los terminales e EIM de la Región Metropolitana para el año 2019, en el marco de la investigación Rol FNE 2610-20, compulsada al expediente de investigación Rol FNE N° 2443-17 en virtud de la Resolución Exenta de 9 de abril de 2021.

<sup>56</sup> Porcentaje obtenido en base a la información de salidas y destinos entregada por todos los terminales e EIM de la Región Metropolitana para el año 2019, en el marco de la investigación Rol FNE 2610-20, compulsada al expediente de investigación Rol FNE N° 2443-17 en virtud de la Resolución Exenta de 9 de abril de 2021.

<sup>57</sup> De acceso público en el sentido de que se acepta el ingreso a boleterías y losa a empresas de buses que no tengan relación con la(s) empresa(s) propietaria(s) del recinto terminal. Ver supra párrafo 17.

<sup>58</sup> Las condiciones del mercado dentro de estos 20 años de concesión podrían modificarse, por ejemplo, incorporándose nuevos actores que ofrezcan servicios de terminal de buses a empresas de buses no

48. De lo anterior, es posible concluir que el mercado relevante para el presente caso es un mercado altamente concentrado en el que se produce cierto grado de especialización en cuanto a los destinos entre terminales.
49. Cabe señalar que del análisis se excluye a los terminales privados porque, al no tener obligación de otorgar acceso a su infraestructura, es la administración quien decide, en base a sus propias políticas comerciales, qué empresas de transporte interurbano pueden hacer uso de ésta<sup>59</sup>.
50. También se excluyen a las EIM Los Pajaritos y Bellavista La Florida, pues en ambos casos registran salidas únicamente a destinos específicos en la Región de Valparaíso, zona respecto de la cual, como se vio anteriormente<sup>60</sup>, el Terminal de Estación Central tiene una baja participación (9%).
51. Luego, los terminales que serán considerados dentro del mercado relevante son únicamente el Terminal de Estación Central y el Terminal San Borja, los cuales -como se verá más adelante<sup>61</sup>- en opinión de esta División, no serían sustitutos perfectos entre sí.

---

relacionadas con la propiedad del inmueble. Esta División únicamente tiene conocimiento del llamado a licitación realizado por la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda con el objetivo de otorgar la concesión para la construcción y explotación de la nueva Estación Intermodal Metropolitana, realizado con fecha 3 de mayo de 2019. A la fecha, la licitación se encuentra suspendida, en atención al procedimiento no contencioso iniciado por esta Fiscalía ante el TDLC, caratulado "Consulta de la Fiscalía Nacional Económica sobre las Bases de Licitación para asignar la concesión de la estación intermodal metropolitana en la comuna de Pedro Aguirre Cerda", Rol NC N° 462-2020, el cual fue resuelto por el TDLC el 28 de julio de 2021. La Resolución N° 66 ordenó llamar a una nueva licitación, cuyas bases deberán cumplir con las condiciones indicadas en la Resolución y que se relacionan con:

- Ampliar el plazo para recepción de ofertas.
- Fundar adecuadamente los reembolsos que procedan según lo dispuesto en la Ley N° 19.865.
- Establecer condiciones objetivas de admisibilidad y rechazo de las ofertas, en particular respecto de la evaluación de experiencia previa, y abstenerse de establecer reuniones o visitas donde los potenciales interesados puedan conocerse.
- Establecer como única variable de adjudicación la variable económica de menor índice tarifario, sin considerar en ella el monto de inversión u otros pagos a la Municipalidad.
- Regular la renta que podrá obtener la Municipalidad por la concesión, permitiendo un pago por adelantado máximo de 5% de la menor tasación del inmueble.
- Explicitar que la Estación Intermodal será de acceso abierto y que el concesionario no podrá discriminar a sus usuarios ni efectuar ventas atadas entre distintos tipos de servicios, debiendo elaborar un Reglamento Interno de Operación de la Estación Intermodal para implementar ello.
- Establecer resguardos específicos para no desincentivar la participación de interesados en la licitación.
- Prohibir la integración horizontal entre el futuro concesionario de la Estación Intermodal y otras empresas que operen terminales públicos o privados en Santiago y, respecto de la integración vertical, limitar a un máximo de 40% la participación que podrán tener empresas de transporte interurbano de pasajeros en la sociedad concesionaria.

<sup>59</sup> Sin perjuicio que, desde el punto de vista de los usuarios finales (pasajeros) sí participan en el mercado.

<sup>60</sup> Ver supra Tabla N° 4.

<sup>61</sup> Ver infra Sección III.E.

#### D. Mercado de transporte interurbano de pasajeros

52. En relación al mercado aguas abajo, de los 97 destinos analizados, 91 de éstos se realizan en el Terminal de Estación Central y el Terminal San Borja. Al respecto, al año 2019, se registraron 93 empresas que prestaron los servicios de transporte interurbano de pasajeros a dichos destinos desde estos terminales<sup>62</sup>.
53. Cabe señalar que, de estos 93 participantes, los grupos Turbus y Pullman se contabilizaron -cada uno- como un solo agente económico, agrupando a las empresas de transporte interurbano asociadas a éstos<sup>63</sup>. Lo anterior se debe a que cada uno de estos grupos reúne distintas sociedades y marcas comerciales que no son independientes entre sí<sup>64</sup>. Estos dos grupos concentran el 47,5% del total de salidas a todos los destinos analizados y reportadas a esta División para el año 2019, y superan el 67% de las salidas a la Región de Valparaíso.
54. La Tabla N° 5 siguiente, presenta los destinos de cada región de acuerdo al grado de concentración que hubo en cada uno de ellos durante el año 2019:

**Tabla N° 5: Índices de concentración por región y destino particular para el año 2019**

Región de destino	IHH de destinos por grupos				Total destinos	IHH Ponderado <sup>65</sup>
	[0- 1500]	[1500 - 2500]	[2500 - 5000]	[5000- 10000]		
Valparaíso			4	12	16	5413
Libertador Gral. Bernardo O'Higgins		2	1	9	12	5431
Maule			4	3	7	4490
Biobío			8	15	23	5157
La Araucanía	2	3	5	4	14	2747
Los Ríos		2	3	1	6	2278
Los Lagos		2	1		3	1931

<sup>62</sup> Respuestas entregadas por participantes de la industria en el marco de la investigación Rol FNE 2610-20, compulsadas al expediente de investigación Rol FNE N° 2443-17 en virtud de la Resolución Exenta de 9 de abril de 2021.

<sup>63</sup> Sobre este punto, es posible que existan otros grupos empresariales respecto de los cuales no fue posible obtener antecedentes para acreditarlos formalmente. En este sentido, los integrantes de estos grupos fueron contabilizados individualmente. En cualquier caso, estos grupos sólo aumentarían los índices de concentración aquí presentados.

<sup>64</sup> Respuesta de fecha 31 de marzo de 2020 a Oficio Ord. N° 583, de 16 de marzo de 2020, y respuesta de fecha 13 de abril de 2020 a Oficio Ord. N° 594, de 16 de marzo de 2020.

<sup>65</sup> El índice de concentración en este caso corresponde al Índice de Herfindhal Hirschman (IHH) que se calcula sumando los cuadrados de las participaciones de mercado, en este caso el porcentaje de salidas de cada destino en particular de las distintas empresas de transporte. Para el cálculo a nivel regional, se ponderaron los IHH calculados para cada destino en particular por la participación de este destino en el total de salidas a dicha región.



Internacional		1	2	1	4	2283
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>28</b>	<b>45</b>	<b>85</b>	<b>4953</b>

Fuente: Elaboración propia en base a las respuestas entregadas por participantes de la industria en el marco de la investigación Rol FNE 2610-20, compulsadas al expediente de investigación Rol FNE N° 2443-17 en virtud de la Resolución Exenta de 9 de abril de 2021.

55. De conformidad a la Tabla N° 5 anterior, del total de destinos analizados, el IHH promedio ponderado por el número de salidas de cada destino alcanza 4.953, índice muy superior a 2.500, cifra considerada por esta Fiscalía como indicativa de un mercado altamente concentrado<sup>66</sup>. Más aun, 73 destinos (85,8% del total) presentan altos grados de concentración y 45 de ellos son servidos por dos o menos empresas equivalentes, representando este último grupo el 52% del total de salidas reportadas.
56. Por el contrario, sólo Temuco y Carahue, dos de los 85 destinos, muestran índices de concentración bajos, y 10 de ellos presentan índices de concentración moderados, a saber: (i) Mendoza; (ii) Villarrica; (iii) Puerto Montt; (iv) Nueva Imperial; (v) Panguipulli; (vi) Valdivia; (vii) San Fernando; (viii) Osorno; (ix) Santa Cruz; y (x) Puerto Saavedra.
57. Así, es posible concluir que la gran mayoría de los destinos, que a su vez representan un porcentaje significativo de las salidas desde la Región Metropolitana hacia las regiones comprendidas entre la Región de Valparaíso y la Región de Los Lagos, muestran altos índices de concentración.

#### E. Posición dominante del Terminal de Estación Central

58. Como se indicó anteriormente<sup>67</sup>, una característica de esta industria es que los terminales se han ido especializando respecto a las rutas que sirven las empresas de transporte interurbano que operan en ellos.
59. Adicionalmente, esta División pudo constatar que la posibilidad de cambiar las salidas que hoy se realizan desde el Terminal de Estación Central al Terminal San Borja, el cual sería la única alternativa para realizar salidas al sur de Santiago<sup>68</sup>, estaría limitada por

<sup>66</sup> FNE, "Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales", p. 13. Disponible en: <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2012/10/Guia-Fusiones.pdf>

<sup>67</sup> Ver supra párrafo 41.

<sup>68</sup> La información recabada durante la investigación también confirma que no sería viable sustituir el Terminal de Estación Central por otros en Santiago. Así, una empresa de transporte interurbano indicó que el resto de los terminales de Santiago están colapsados o no permiten el ingreso porque son privados. Respecto al Terminal San Borja señaló haber intentado ingresar, pero le contestaron que no había oficina disponible. En: declaración confidencial de fecha 25 de julio de 2017. Asimismo, otra empresa de transporte interurbano señaló que "no hay alternativa, usted no tiene otra alternativa en Santiago. Porque no hay otro terminal, el Terminal Borja es un terminal que básicamente funciona para el norte del país. Y no hay otro terminal, el otro terminal es

dos razones. En primer lugar, por la limitada capacidad disponible de boleterías en el Terminal San Borja<sup>69</sup> –las cuales, tal como se señaló anteriormente<sup>70</sup>, son un requisito necesario para operar– .

60. En segundo lugar, la sustituibilidad entre los terminales para las rutas al sur es baja debido a que la demanda que atienden es distinta. Esto se concluye al observar la Tabla N° 6 siguiente, la cual muestra la participación de estos terminales de uso público, en relación a las rutas que forman parte del mercado relevante:

**Tabla N° 6: Participación de Mercado para el año 2019**

Terminal /Destino	Internacional	Valparaíso	Libertador Gral. Bdo O'Higgins	Biobío	Maule	La Araucanía	Los Lagos	Los Ríos
Estación Central	100%	35%	91%	100%	100%	100%	76%	68%
San Borja	0%	65%	9%	0%	0%	0%	24%	32%
<b>Total de salidas</b>	<b>5,928</b>	<b>89.844</b>	<b>74.404</b>	<b>56.273</b>	<b>62.223</b>	<b>23.176</b>	<b>18.994</b>	<b>14.950</b>

Fuente: Elaboración propia en base a las respuestas entregadas por participantes de la industria en el marco de la investigación Rol FNE 2610-20, compulsadas al expediente de investigación Rol FNE N° 2443-17 en virtud de la **Resolución Exenta de 9 de abril de 2021**.

61. Así, se puede ver que el Terminal de Estación Central concentra el total de las salidas internacionales y a las regiones de Biobío, Maule y la Araucanía. Por otro lado, tiene el 91% de las salidas a la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins, el 76% de las salidas a la Región de Los Lagos y el 68% de las salidas a la Región de Los Ríos. En el único destino que tiene una participación más baja es la Región de Valparaíso con el 35%<sup>71</sup>.
62. Esta sustituibilidad imperfecta se debe –tal como se ha acreditado en casos anteriores<sup>72</sup>– a la relevancia de los terminales en el mercado de servicios de transporte interurbano de pasajeros, lugares en los cuales también se comercializan un porcentaje

*el que está al lado de Turbus con Pullman, pero son terminales privados de esas empresas. No hay otro terminal en Santiago autorizado*". En: declaración confidencial de fecha 2 de agosto de 2017.

<sup>69</sup> El actual administrador de la Terminal San Borja indicó que dicha infraestructura tendría cierta disponibilidad para nuevos operadores siempre que cumpla con toda la normativa. No obstante ello, durante el año 2019 y hasta mayo de 2020, sólo ingresaron a este terminal cuatro empresas de transporte interurbano, todas con destinos al norte del país En: Respuesta de 22 de mayo a Oficio Ord. N° 576, de 16 de marzo de 2020.

<sup>70</sup> Ver supra párrafos 19 y siguientes.

<sup>71</sup> Respecto a la Región de Valparaíso es necesario realizar un análisis más detallado. Si bien en el agregado el Terminal de Estación Central solo tiene el 35% de las salidas, los destinos dentro de la región mantienen cierta especialización en ambos terminales. Así, mientras el Terminal de Estación Central tiene el 100% de las salidas a la Costa Central (Cartagena-El Tabo El Quisco-Algarrobo) y la ciudad de Valparaíso, el Terminal San Borja tiene el 100% de las salidas a Calera, Casablanca, La Ligua, Los Andes, Quillota, Quintero, San Antonio, San Felipe y Zapallar. El único destino en el cual ambos terminales tienen salidas es a la ciudad de Viña del Mar, teniendo un 45% y un 55% respectivamente.

<sup>72</sup> TDLC, Sentencia N° 134/2014, considerando 49°.

importante de boletos<sup>73</sup>. Conforme a ello, sería difícil captar demanda en el Terminal San Borja para una cantidad importante de destinos que actualmente salen desde el Terminal de Estación Central, ya que el flujo de personas que se dirigen al sur en el primero es mucho menor que en este último. Así, incluso ante la hipótesis que una empresa de transporte interurbano lograra encontrar una boletería y cambiar de terminal, no estaría asegurado su éxito en cuanto a la posibilidad de atraer público suficiente para vender la capacidad total de los buses.

63. Otra alternativa al uso de estos terminales para las empresas que no disponen de un terminal propio, sería la construcción de un nuevo terminal. Sin embargo, esta División considera esta opción inviable en el corto y mediano plazo. Si bien en la actualidad existe un proyecto de construcción de un terminal en la comuna de Pedro Aguirre Cerda -cuyas bases de licitación fueron sometidas a consulta por parte del TDLC<sup>74</sup>- la incertidumbre respecto a la concreción de este u otro proyecto similar permite que la actual concesionaria del Terminal de Estación Central detente poder de mercado.
64. Por tanto, debido a que el servicio que ofrece el Terminal de Estación Central es una infraestructura necesaria para las empresas de transporte interurbano, que éstas no tienen otra alternativa viable que les provea de estos servicios y que la infraestructura de un terminal no es replicable a un costo y plazo razonable, esta División concluye que la concesionaria del Terminal de Estación Central cuenta con posición dominante en la oferta de servicios que prestan los terminales de buses a las empresas de transporte interurbano que ofrecen servicios a las regiones comprendidas entre la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins y la Región de Los Lagos.
65. Respecto a los servicios de transporte a la V región, se considera que el Terminal tiene una posición importante debido a que, tal como se observa en la Tabla N° 6 anterior, para esta región existe mayor sustituibilidad entre el Terminal de Estación Central y el San Borja<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Ver supra párrafos 21 y siguientes. Esto ha sido confirmado en declaraciones confidenciales de fechas 25 y 26, ambas de julio, y 2 de agosto, todas de 2017.

<sup>74</sup> Ver supra Nota N° 58.

<sup>75</sup> El estudio de sustituibilidad en este caso, en particular, requiere de un análisis más detallado, el cual escapa del alcance del presente informe.

#### IV. ANÁLISIS DE LA DENUNCIA

66. A continuación se describirán, desde un punto de vista teórico, los riesgos de exclusión y explotación que surgen dada la integración vertical<sup>76</sup> existente entre la concesionaria del Terminal<sup>77</sup>, que cuenta con posición de dominio en el mercado definido, y varias empresas de transporte interurbano, todas pertenecientes al grupo Pullman. Posteriormente, se realizará un análisis de los hechos denunciados por AGTI y de las medidas adoptadas por PyR y la Municipalidad.

##### A. Riesgos de conductas exclusorias

###### A.1. Conductas exclusorias en administración de terminales

67. El control que detenta un administrador sobre un terminal le permite afectar el mercado aguas abajo. Por ejemplo, además de fijar las tarifas por uso de losa y arriendo de boleterías, define los horarios y frecuencias de salidas de los buses, asigna boleterías, determina los tiempos de espera en andenes, entre otras variables de operación.
68. Desde un punto de vista teórico, los riesgos de exclusión se pueden materializar en distintas conductas que tienden a impedir la competencia efectiva<sup>78</sup>. Por ejemplo, el concesionario verticalmente integrado podría negar el acceso a ciertos buses o empresas para recoger y dejar pasajeros al terminal. Esta conducta es de fácil identificación y fiscalización, pero ello no obsta a que pueda presentarse<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Los criterios que suelen regir el análisis de una operación de concentración o una colaboración vertical están contenidos en las "Directrices relativas a restricciones verticales", 2010/C 130/01, de la Comisión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:130:0001:0046:ES:PDF> [última visita: 29 de enero de 2021]

<sup>77</sup> Los riesgos de la integración vertical en general, y en especial en el transporte interurbano, han sido descritos en informes y presentaciones anteriores de esta Fiscalía ante el TDLC y en pronunciamientos de dicho tribunal. Ver: FNE, Informe de archivo "Investigación de oficio sobre licitación de Terminal de Buses en Talca", Rol FNE N° 2481-17; Minuta de archivo "Denuncia por eventual abuso en Licitación de Terminal de Buses Viña del Mar", Rol FNE N° 2506-18; Aporte de antecedentes de fecha 4 de octubre de 2019, en procedimiento no contencioso caratulado "Consulta de la I. Municipalidad de Viña del Mar sobre propuesta pública para contratación de concesión", Rol NC N° 457-2019 y; Consulta presentada por la FNE con fecha 14 de abril de 2020, en procedimiento no contencioso caratulado "Consulta de la Fiscalía Nacional Económica sobre las Bases de Licitación para asignar la concesión de la estación intermodal metropolitana en la comuna de Pedro Aguirre Cerda", Rol NC N° 462-2020. Ver también: Dictámenes N° 1045/1998, N° 1209/2002, N° 1268/2003 y N° 1280/2004, todos de la CPC; Informes N° 3/2009, N° 4/2009, N° 5/2009, N° 6/2009, N° 9/2013, N° 10/2014, N° 11/2014, N° 18/2020; Sentencia N° 134/2014; Resoluciones N° 13/2006, y N° 63/2021, todo del TDLC.

<sup>78</sup> Comisión Europea, Directrices para la evaluación de las concentraciones no horizontales, 2008/C 265/07, párrafo 78. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008XC1018\(03\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008XC1018(03)&from=ES) [última visita: 29 de enero de 2021]

<sup>79</sup> Uno de los mecanismos utilizados ha sido informar a las empresas de transporte que no hay boleterías disponibles. Ver: TDLC, Sentencias N° 134/2014 y N° 136/2014.

69. Otro tipo de conducta que puede emerger es el sabotaje, entendida como el deterioro de la calidad de los servicios que una empresa verticalmente integrada presta a sus competidores aguas abajo<sup>80</sup>. Por ejemplo, el sabotaje puede concretarse mediante mecanismos sutiles, como el abuso o trato discriminatorio en la aplicación de multas, cambios en los horarios de las salidas programadas, negación de salidas extraordinarias, asignación de andenes menos favorables, entre otros. Este tipo de conductas puede ser muy difícil de identificar y fiscalizar, por lo que su concreción es más probable<sup>81</sup>.
70. Por otra parte, el concesionario puede hacer uso inadecuado de la información que obtiene a propósito de la administración del terminal. Dicha información de carácter comercial, como por ejemplo, la programación de salidas y destinos de todos los servicios ofrecidos por las empresas usuarias, le otorga una ventaja competitiva en la toma de decisiones aguas abajo y puede ser utilizada para llevar a cabo conductas exclusorias<sup>82</sup>.
71. Así, por ejemplo, una empresa de transporte interurbano verticalmente integrada podría mejorar su planificación de salidas teniendo a la vista con anterioridad la programación de sus competidores, eligiendo los mejores horarios. También esta empresa podría utilizar información de sus competidores aguas abajo programando salidas en sus horarios de mayor demanda, de forma de fijar mayores salidas para su empresa verticalmente integrada, disminuyendo así los ingresos de su competencia<sup>83</sup>.
72. El uso estratégico de información con el objeto de excluir a los competidores también constituye una conducta difícil de identificar y fiscalizar. Cabe añadir que, respecto de este tipo de casos, resulta complicado establecer resguardos conductuales adecuados,

<sup>80</sup> OCDE, Foro Latinoamericano de Competencia, 8-9 de septiembre, San José (Costa Rica), Sesión I: Principios de competencia en facilidades esenciales - Documento de base, p. 12. Disponible en: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/LACF\(2010\)10&docLanguage=Es](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/LACF(2010)10&docLanguage=Es) [última visita: 29 de enero de 2021]

<sup>81</sup> En mercados similares, esta Fiscalía ha observado la dificultad para obtener la información básica que permita verificar el cumplimiento de las diferentes obligaciones por parte de los concesionarios. En: FNE, Informe de Archivo, Fiscalización de Frentes de Atraque de Puertos sujetos a los artículos 14 y 23 de la Ley N° 19.542, Rol N° 2315-14, pp.13-16.

<sup>82</sup> Op. cit. Nota N° 78, párrafo 78.

<sup>83</sup> La programación de salidas en este sector es dinámica y en la práctica se hace con poca anticipación. Así se verificó, por ejemplo, para el caso del Terminal San Borja, que en el artículo 35 de su reglamento interno de operación establece que *"los inspectores de Líneas o encargados de Boleterías deberán entregar diariamente a RODOVIAS S.A., un informe detallando el número de salidas del Terminal de los buses de su Empresa, debiendo comunicar por escrito al Departamento de Operaciones de RODOVIAS S.A. toda suspensión, aumento o cambio de horario de estas salidas"* (énfasis añadido). En: Respuesta de fecha 31 de enero de 2018 a Oficio Ord. N° 148, de 19 de enero de 2018. Otro ejemplo es el de la Estación Intermodal Pajaritos, la cual, en su reglamento general de ocupación de andenes y uso de losa, señala que las salidas deben entregarse semanalmente. En: Respuesta de fecha 10 de enero de 2018 a Oficio Ord. N° 2490, de 14 de diciembre de 2017.

pues el concesionario tiene la obligación de administrar el terminal y requiere contar con información que le proveen las empresas usuarias para dichos efectos.

## **A.2. Hechos denunciados y medidas adoptadas por PyR y la Municipalidad**

73. Conforme a lo expuesto en el acápite anterior y en razón a que PyR está verticalmente integrada a una empresa de transporte interurbano relevante en esta industria, esta División consideró necesario analizar los riesgos de carácter exclusorio que dicha situación genera.
74. En particular se analizaron los riesgos asociados a los hechos denunciados por AGTI y que están relacionadas con<sup>84</sup>:
- a. Conductas de discriminación y sabotaje, a saber:
    - i. El cambio intempestivo de andenes de salida y la restricción de un máximo de 15 minutos de estadía en el andén (para dejar o tomar pasajeros), independiente del destino.
    - ii. El cobro de una multa equivalente al doble del valor de uso de losa correspondiente, si se utilizaba más tiempo que el asignado.
    - iii. Trato favorable a empresas relacionadas en asignación de andenes.
  - b. Conductas que buscarían reducir la calidad del servicio general del Terminal, con el objeto de captar clientes para otros terminales del grupo Pullman, a saber:
    - i. La prohibición de acceder al Terminal por otra calle que no sea Federico Reich, generando congestión en esta vía.
    - ii. La prohibición de ingresar antes de la hora estipulada para prestar el servicio a pesar de estar el Terminal desocupado.
75. En relación a las conductas comprendidas en el literal a), en virtud de las diligencias realizadas esta División se pudo observar que la normativa relacionada al Terminal<sup>85</sup> nada establecía respecto al acceso no discriminatorio a boleterías, losa y horarios de salida. Tampoco se definían criterios de asignación ni tiempos de permanencia. Esto, en opinión de esta División, permite que la concesionaria del Terminal actúe con amplia discrecionalidad, teniendo la habilidad y los incentivos para favorecer a sus empresas

<sup>84</sup> Documentos presentado por AGTI, de fechas 31 de mayo y 6 de julio, ambos de 2017, N° de ingreso 2124-17 y 2669-17, respectivamente.

<sup>85</sup> A saber, las Bases de Licitación, sus anexos, el contrato de concesión y el reglamento de operación propuestos inicialmente por el concesionario.

relacionadas en el mercado de transporte interurbano de pasajeros. No obstante ello, esta División no encontró evidencia de la ejecución efectiva de este tipo de conductas<sup>86</sup>.

76. Para arribar a lo anterior, esta División: (i) consultó a varias empresas de transporte interurbano usuarias del terminal, quienes señalaron que no hubo multas por estar más tiempo en la losa, salvo dos casos que habrían estado justificadas<sup>87</sup>; y (ii) analizó la asignación de andenes, no encontrándose un patrón sistemático discriminatorio a alguna empresa de transporte interurbano<sup>88</sup>. No obstante, cabe señalar que no se puede descartar que el hecho de que no se encontrara evidencia de la ejecución efectiva de este tipo de conductas denunciadas pueda deberse a que la investigación de esta División ha estado abierta prácticamente durante todo el tiempo en que PyR ha administrado el Terminal, lo que naturalmente reduce la probabilidad de que PyR ejecutara dichas conductas.
77. Por otro lado, respecto de las conductas comprendidas en el literal b) de numeral 74 anterior, esta División descartó esta hipótesis, pues como se indicó anteriormente<sup>89</sup>, el grado de especialización entre terminales y el hecho que las salidas de la empresa Pullman Bus Costa Central en el Terminal Alameda Pullman se centran únicamente en la Región de Valparaíso, hace que esta estrategia sea poco atractiva de concretar para PyR.
78. Ello porque esta División considera que es probable que cualquier falta de eficiencia o reducción de la calidad de los servicios del Terminal, también afectaría al grupo Pullman que opera ahí. Así, por ejemplo, no hay pruebas de ventajas a las empresas relacionadas a PyR o discriminación arbitraria en la entrada al Terminal, ya que todos los buses hacen fila para entrar por la misma calle<sup>90</sup>.
79. Sin perjuicio de lo anterior, los riesgos previamente expuestos ponían en evidencia la necesidad de contar con un marco regulatorio para la concesionaria del Terminal a efecto de disminuir la posibilidad de concreción de los riesgos de exclusión derivados de la integración vertical.

<sup>86</sup> Asimismo, se pudo constatar que ninguna empresa dejó de operar desde el Terminal desde el inicio de operaciones de PyR, por lo que no se habría producido la exclusión directa de un competidor. Así, el total de empresas registradas en enero de 2017 también tuvieron salidas registradas de este terminal durante el año 2019. En: Respuesta de 22 de agosto de 2017 a Oficio Ord N° 1381 de 12 de julio de 2017, y respuesta de 2 de junio de 2020 a Oficio Ord N° 889, de 29 de abril de 2020.

<sup>87</sup> Respuestas a Oficio Ord. Circular N° 62, de 6 de noviembre de 2017.

<sup>88</sup> Respuesta de fecha 17 de enero de 2018 a Oficio Ord. N° 2421, de 30 de noviembre de 2017.

<sup>89</sup> Supra párrafo 41.

<sup>90</sup> Declaración confidencial de fecha 23 de agosto de 2017 del Director de Tránsito de la Ilustre Municipalidad de Estación Central.



80. En este sentido, la Municipalidad aprobó, mediante Decreto N° 41, de 7 de agosto de 2019, la Ordenanza Municipal de Terminales de Locomoción Colectiva Interurbana y Rural (“Ordenanza”)<sup>91</sup>, donde se establecen las normas que debe regir a este tipo de infraestructura. Así, el artículo 37 de dicha Ordenanza establece la elaboración, por parte de un asesor experto independiente, de un manual de operaciones para el Terminal.
81. Dicho manual tiene como objetivo regular los aspectos técnicos críticos de la operación del Terminal para asegurar la aplicación de criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios que fomenten la máxima competencia y eviten potenciales actos exclusorios y/o explotativos por parte del concesionario.
82. En virtud de lo anterior, PyR contrató como tercero experto e independiente a Dictuc S.A.<sup>92</sup> para elaborar el manual de operaciones del Terminal. Luego, PyR presentó a la Municipalidad la propuesta de Dictuc S.A. con algunas modificaciones realizadas por la concesionaria. La Municipalidad aprobó este documento conforme a la Resolución N° 8, de 13 de febrero de 2020 (“Manual de Operaciones”)<sup>93</sup>.
83. El Manual de Operaciones regula, entre otros temas, el tiempo de permanencia en el andén por región de destino<sup>94</sup>, el sistema para asignar boleterías<sup>95</sup> y la distribución de andenes<sup>96</sup>, el orden de salida y llegada de buses<sup>97</sup>, el cobro de los diferentes derechos de la concesionaria<sup>98</sup> y el uso de la información que las empresas de servicio de transporte de pasajeros entreguen al concesionario<sup>99</sup> a efecto de resguardar la información comercial sensible de aquéllas.
84. Este documento también reduce sustancialmente la concreción de las conductas denunciadas por AGTI en los literales a).ii y b).ii del numeral 74 precedente. Así, en

<sup>91</sup> Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/havegar?idNorma=1134693> [última visita: 29 de enero de 2021]

<sup>92</sup> Empresa de asesoría filial de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ver: <https://www.dictuc.cl/nosotros/nuestra-historia/> [última visita: 29 de enero de 2021]

<sup>93</sup> Dicha resolución fue enviada a esta Fiscalía mediante el Oficio Ord. N° 1000/04, de 14 de febrero de 2020, de la Municipalidad, N° de ingreso 696-20. Posteriormente y luego de la revisión del manual por parte de esta División, una segunda medida adoptada por la Municipalidad, fue la modificación del mismo en virtud de la Resolución N° 11, de 20 de septiembre de 2020.

<sup>94</sup> Artículo 32, Manual de Operaciones.

<sup>95</sup> Capítulo III, Manual de Operaciones.

<sup>96</sup> Capítulo IV, Manual de Operaciones.

<sup>97</sup> Capítulo VI, Manual de Operaciones.

<sup>98</sup> Artículo 43, Manual de Operaciones.

<sup>99</sup> Artículo 37, Manual de Operaciones. Este debe ser complementado con los artículos 17 y 33 de la Ordenanza.



relación a la multa por exceder el tiempo de permanencia en el andén, esta fue reducida sustancialmente debiendo la empresa de transporte interurbano pagar a la concesionaria por cada minuto de estadía en exceso, un precio igual al del derecho de losa correspondiente por minuto<sup>100</sup>. Por otro lado, en cuanto al ingreso antes de la hora estipulada para prestar el servicio, esto también lo contempla el Manual de Operaciones, regulando las distintas hipótesis en que puede utilizarse andenes desocupados como estacionamientos<sup>101</sup>.

85. En síntesis, en el contexto de la actual concesión del Terminal adjudicada a PyR, las diligencias realizadas no permitieron a esta División llegar a la convicción de que se estuvieran realizando actos de carácter exclusorio que tengan la aptitud de distorsionar el proceso competitivo en el mercado aguas abajo.
86. Adicionalmente, las medidas adoptadas por PyR y la Municipalidad, en especial, la implementación del Manual de Operaciones elaborado por un tercero experto independiente, y la dictación de la Ordenanza por parte de la Municipalidad, disminuyen sustancialmente la concreción de los riesgos asociados a la integración vertical del Terminal de Estación Central.
87. En cuanto a la fiscalización de la Ordenanza y del Manual de Operaciones, ésta queda a cargo de la Municipalidad a través de su Dirección del Tránsito<sup>102</sup>. Asimismo, la Municipalidad se encargará de resolver los conflictos entre la concesionaria y las empresas de transporte interurbano, rol esencial en presencia de integración vertical, ya que es imprescindible contar con un mecanismo de resolución de conflictos imparcial y adecuado para abordar cualquier dificultad que surja entre los participantes del mercado aguas abajo y la concesionaria, la que tiene la facultad de ejecutar de conductas exclusorias, conforme a lo ya indicado.
88. Sin perjuicio de lo señalado en este acápite, esta División considera que la forma óptima de evitar los riesgos asociados a la integración entre operadores de este mercado se alcanza a través de medidas estructurales al momento de la elaboración de las bases de licitación, tal como estableció el TDLC en su reciente pronunciamiento contenido en la Resolución N° 63/2021.

---

<sup>100</sup> Artículo 33, Manual de Operaciones.

<sup>101</sup> Artículo 42, Manual de Operaciones.

<sup>102</sup> Artículos 5° y 6°, Manual de Operaciones.

89. Ello resulta esencial debido a que los costos de fiscalización son altos, por lo que a futuro, esta Fiscalía reitera que es recomendable no existan estas relaciones de propiedad entre concesionario y empresas de transporte interurbano<sup>103</sup>.

## **B. Riesgos de conductas explotativas**

90. Desde un punto de vista teórico, una de las características de un agente que detenta una posición de dominio en el mercado es su capacidad para afectar el bienestar de los consumidores incrementando los precios por sobre los niveles competitivos y/o regulados<sup>104</sup>. Este tipo de conductas tienen un carácter explotativo.

### **B.1. Conductas explotativas en la administración de terminales**

91. Para el presente caso, esta División identificó, principalmente, dos riesgos de carácter explotativo derivados de la posición dominante que tiene un administrador de un terminal de buses en el mercado aguas abajo.
92. El primer riesgo consiste en el cobro abusivo de tarifas por concepto de canon de arriendo de boleterías, derecho de losa u otros de un valor superior a aquéllas que hubiesen prevalecido en un contexto de competencia.
93. Un segundo riesgo se refiere a la imposición de sanciones abusivas por parte del administrador del terminal. Así, por ejemplo, que el concesionario establezca multas desproporcionadas en relación a la conducta de las empresas de transporte interurbano, tales como utilizar el andén por mayor tiempo del establecido o llegar tarde a recoger a los pasajeros<sup>105</sup>.
94. En ambos casos, estos cobros se traducen en mayores costos para las empresas de transporte interurbano, los que finalmente, dependiendo del nivel de competencia en el

---

<sup>103</sup> Esta ha sido la posición de esta Fiscalía en los procedimientos no contenciosos caratulados "Consulta de la I. Municipalidad de Viña del Mar sobre propuesta pública para contratación de concesión", Rol NC N° 457-2019 y "Consulta de la Fiscalía Nacional Económica sobre las Bases de Licitación para asignar la concesión de la estación intermodal metropolitana en la comuna de Pedro Aguirre Cerda", Rol NC N° 462-2020.

<sup>104</sup> Ybar Abad, Mario, Comprendiendo el abuso de posición de dominio: revisión de la doctrina y jurisprudencia nacional y comparada sobre las principales conductas exclusorias, en Revista de Derecho Económico (76), . 2016, pp. 17-18. doi:10.5354/0719-7462.2016.39410

<sup>105</sup> Este riesgo aumenta si no existen procedimientos objetivos, transparentes y no discriminatorios para determinar si corresponde o no una sanción. En cuanto a la posibilidad de que el concesionario abuse de su posición dominante a través de la aplicación de sanciones, ello ya fue desarrollado en el acápite anterior en lo relativo a la imposición de multas por exceder el tiempo de uso de losa. Ver supra párrafo 84.

mercado aguas arriba, podrían ser traspasados a los consumidores finales o pasajeros a través de un aumento de precios en los pasajes.

## **B.2. Hechos denunciados y medidas adoptadas por PyR y la Municipalidad**

95. El ingreso o entrada de nueva concesionaria del Terminal implica la celebración de un nuevo contrato de subconcesión para regular las boleterías y uso de losa<sup>106</sup>. En razón de ello, PyR elaboró una propuesta (“Contrato”) que, conforme a las Bases de Licitación, debía ser aprobada por la Dirección del Tránsito de la Municipalidad<sup>107</sup>.
96. Al respecto, las diligencias efectuadas por esta División<sup>108</sup> permitieron constatar que la concesionaria tuvo al menos la intención de ejercer su posición de domino de forma abusiva respecto a las empresas de transporte interurbano, al establecer en el Contrato cobros que no figuraban en las Bases de Licitación<sup>109</sup>. Así, PyR estableció un cobro mensual por consumo de energía eléctrica para cada subconcesionario y otro cobro por concepto de gastos comunes<sup>110</sup>.
97. Asimismo, PyR determinó un pago total por derecho de losa que excedía los niveles máximos establecidos en las Bases de Licitación. En efecto, el contrato de concesión establece que un 12% del monto por concepto de derecho de losa sea a beneficio municipal y fija, además, el monto máximo que podrá cobrarse por ese derecho para cada destino<sup>111</sup>. No obstante, PyR estableció que dicho porcentaje debía ser cobrado de forma adicional al derecho de losa máximo que podía exigir como concesionaria<sup>112</sup>.

<sup>106</sup> Documento presentado por AGTI con fecha 6 de julio de 2017, N° de ingreso 2669-17

<sup>107</sup> Artículo 5°, literal A), N° 1, párrafo 1.1 y Anexo N° 2, Bases Administrativas; y artículo 1°, párrafo 1.4, Bases Técnicas.

<sup>108</sup> Respuesta de la Municipalidad de fecha 23 de mayo de 2019 a oficios Ord. N° 814, de 2 de febrero, y Ord. N° 939, de 10 de abril, ambos de 2019.

<sup>109</sup> Documento presentado por AGTI con fecha 31 de mayo de 2017, N° de ingreso 2124-17. Contrato que fue efectivamente suscrito por 37 empresa de transporte tal como se constata en la respuesta a Oficio Ord. N° 371, de 9 de febrero de 2018, recibido el 1° de marzo de 2018.

<sup>110</sup> Artículo 5°, Contrato.

<sup>111</sup> Cláusula 5°, contrato de concesión entre la Municipalidad y PyR de fecha 3 de septiembre de 2015, N° de repertorio 1320-2015, de la notaría pública de don Pedro Sadá Azar.

<sup>112</sup> Artículo 8°, párrafo 8.2, Bases Técnicas. En relación al cobro, como se indicó, además de exigir el monto máximo por derecho de losa, PyR determinó, adicionalmente, los siguientes valores a beneficio municipal, por cada bus que saliera del Terminal según el destino que tuviera: (i) \$420, para las salidas a la Región de Valparaíso; (ii) \$480, para las salidas a la Región del Libertador General Bernardo O’Higgins; (iii) \$540, para las salidas a la Región del Maule; (iv) \$600, para las salidas a la Región del Biobío; (v) \$720, para las salidas a la Región de la Araucanía; (vi) \$840, para las salidas a la Región de Los Lagos y; (vii) \$1.440 para las salidas internacionales. En: Artículo 6°, Contrato. Si bien el Contrato tuvo una vigencia aproximada de 8 meses, esta División no cuenta con evidencia de que efectivamente se haya pagado en exceso.

98. Finalmente, y exclusivamente respecto a las salidas de buses a las regiones del Biobío y la Araucanía, se observó que PyR estableció un valor superior al máximo establecido en las Bases de Licitación respecto al derecho de losa.
99. En relación al Contrato, esta División fue informada que PyR comunicó a las empresas de transporte dicho documento sin que éste haya sido revisado y visado por la Municipalidad<sup>113</sup>, lo cual generó la presentación de la denuncia por parte de AGTI a esta Fiscalía, además de presentar una queja formal a la Municipalidad<sup>114</sup>.
100. En consecuencia, la Municipalidad exigió a PyR el envío del Contrato para su revisión, proceso en el cual la entidad edilicia consideró que la propuesta de la concesionaria no se ajustaba a la normativa relacionada con el Terminal, especialmente por discrepancias en lo relativo al cobro de gastos comunes y la forma del cobro de derecho de losa<sup>115</sup>.
101. Luego, la Municipalidad, para efectos de que se reflejara una interpretación armónica del contrato de concesión y las Bases de Licitación que garantizara el normal desarrollo de la actividad en el Terminal<sup>116</sup>, dictó la Resolución N° 3/2017, de 21 de agosto de 2017, en virtud de la cual aprobó un nuevo contrato tipo de subconcesión de arriendo de boleterías y uso de losa del Terminal<sup>117</sup>.
102. De la revisión del nuevo contrato de subconcesión aprobado por la Municipalidad, esta División corroboró que se habían excluido las cláusulas que contemplaban cobros adicionales y excesivos, ajustándose éstos a los valores máximos para el cobro de derecho de losa y arriendo de boleterías establecidos en las Bases de Licitación.
103. Así, esta División considera que a futuro, durante la concesión, sería difícil incorporar nuevos cobros o elevar las tarifas sujetas a máximos, ya que la concesionaria se encontraría limitada por las razones ya expuestas.

---

<sup>113</sup> Conforme a Oficios Ord. N°2000-34, de 10 de enero de 2017, y Ord. N°2000-274, de 7 de marzo de 2017, ambos de la Municipalidad.

<sup>114</sup> Declaración confidencial de fecha 23 de agosto de 2017 del Director de Tránsito de la Ilustre Municipalidad de Estación Central. Ver también: Acta de la reunión entre el Director de Tránsito y AGTI, de fecha 11 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.levylobby.gob.cl/instituciones/MU089/audiencias/2017/13206/206127> [última visita: 22 de febrero de 2021]

<sup>115</sup> Oficio Ord. N° 2000/1823, de 21 de agosto de 2017, de la Municipalidad.

<sup>116</sup> Oficio Ord. N° 2000/1823, de 21 de agosto de 2017, de la Municipalidad.

<sup>117</sup> El nuevo texto del contrato de subconcesión consta en Oficio Ord. N° 2000/1823, de 21 de agosto de 2017, de la Municipalidad.

## V. CONCLUSIONES

104. De las diligencias realizadas por esta División, se puede evidenciar que PyR detenta una posición de dominio en virtud de su calidad de concesionaria del Terminal en el mercado de oferta de servicios de terminal de buses de acceso público y necesarios para proveer transporte de pasajeros a los destinos comprendidos entre la Región de Valparaíso y la Región de Los Lagos, así como los destinos internacionales. Dicha posición privilegiada le permite tener la capacidad de afectar el mercado de transporte interurbano a los mencionados destinos. Adicionalmente, PyR es parte del grupo Pullman, por lo que está verticalmente integrada con empresas de transporte interurbano.
105. Lo anterior, sumado a que la concesionaria podía actuar con amplia discrecionalidad, le otorgaba la habilidad e incentivos para realizar conductas exclusorias, favoreciendo a sus empresas relacionadas en el mercado de transporte interurbano de pasajeros. así como también conductas de carácter explotativo.
106. Teniendo en consideración los riesgos previamente expuestos, resultaba necesario que el Terminal contara con un marco regulatorio que tuviese por objetivo disminuir la posibilidad de concreción de los riesgos derivados de la integración vertical.
107. En relación a las conductas denunciadas por AGTI, las diligencias realizadas no permitieron a esta División llegar a la convicción de que efectivamente se estuvieran realizando actos de carácter exclusorio y explotativo que hayan tenido la aptitud de distorsionar el proceso competitivo en el mercado aguas abajo. En específico, no se obtuvo evidencia de la concreción de éstas o, en caso de observarse la ejecución de estas conductas, no tuvieron la aptitud para impactar finalmente en el proceso competitivo del mercado aguas abajo.
108. A su vez, la Municipalidad adoptó medidas para establecer un marco regulatorio con el objeto de disminuir la posibilidad de concreción de los riesgos de exclusión derivados de la integración vertical. En complemento a esto, PyR también realizó acciones, a saber, la contratación de un tercero independiente que elaboró un manual de operaciones del Terminal, el que se encuentra actualmente vigente. Así, en opinión de esta División, los actos de la Municipalidad y PyR disminuyen sustancialmente la concreción de los riesgos asociados a la integración vertical.

109. Conforme lo expuesto, se recomienda al Sr. Fiscal Nacional Económico archivar la investigación en comento, salvo su mejor parecer. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades de esta Fiscalía de seguir velando por la libre competencia en este mercado y de la posibilidad de analizar la apertura de una investigación, en caso de contar con nuevos antecedentes que así lo ameriten, y del derecho de la denunciante de intentar acciones ante el H. Tribunal de la Libre Competencia, o en la sede que estime pertinente.

Saluda atentamente a usted,

Gastón  
Ariel  
Palmucci

Firmado digitalmente  
por Gastón Ariel  
Palmucci  
Fecha: 2021.09.07  
16:20:22 -03'00'

**GASTÓN PALMUCCI**  
**JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS**

JMW/XCC/AFT