

**EN LO PRINCIPAL:** Interpone asunto de carácter no contencioso que indica; **EN EL PRIMER OTROSÍ:** Acompaña documentos; **EN EL SEGUNDO OTROSÍ:** Solicita declaración de suspensión y su comunicación; **EN EL TERCER OTROSÍ:** Personería, patrocinio y poder.

## H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Ricardo Riesco Eyzaguirre, Fiscal Nacional Económico, en representación de la **FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA** (“FNE”), ambos domiciliados para estos efectos en calle Huérfanos N° 670, piso 8, Santiago, al Honorable Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (“TDLC”) respetuosamente digo:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1°, 2°, 3°, 5°, 18 N° 2, 31 y 39 del texto vigente del Decreto Ley N° 211 de 1973 (“DL N° 211”) y fundado en los antecedentes de hecho, derecho y económicos que a continuación se exponen, interpongo asunto de carácter no contencioso a fin de que este H. Tribunal se pronuncie acerca de si el Decreto N° 6291, de 2 de mayo de 2019, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda (“Municipalidad”), que autoriza las Bases Administrativas Generales (“BAG”), Bases Administrativas Especiales (“BAE”), Bases Técnicas y Bases Económicas (en conjunto, “Bases de Licitación”) de la concesión de la estación intermodal metropolitana en la comuna de Pedro Aguirre Cerda (“Estación Intermodal”), se ajusta o no al DL N° 211.

Ello, en atención a que a partir del examen de las Bases de Licitación, esta Fiscalía ha advertido que (i) contienen requisitos que dificultarían la participación de oferentes, reduciendo la concurrencia e intensidad competitiva en el proceso licitatorio; (ii) no garantizan el acceso de empresas de transporte interurbano de pasajeros a la Estación Intermodal bajo condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias ni contienen resguardos para evitar posibles abusos de posición dominante; y (iii) no toman resguardos respecto a los riesgos que genera la posibilidad de que el futuro adjudicatario esté relacionado con empresas de transporte interurbano o que participe de forma directa o indirecta en el mercado de prestación de servicios de administración de terminales en la Región Metropolitana.

La construcción de la Estación Intermodal es una iniciativa que esta Fiscalía considera ciertamente beneficiosa para la industria de transporte interurbano de pasajeros, ya que permitirá ampliar en forma importante, en una ubicación a todas luces privilegiada, la infraestructura pública necesaria para la prestación de servicios de transporte de pasajeros desde y hacia la Región Metropolitana. Justamente por ello, este Servicio considera imprescindible resguardar su potencial competitivo mediante una adecuada adjudicación de su construcción y explotación.

Para un mejor entendimiento, esta consulta se estructura de la siguiente forma:

## ÍNDICE

I. ANTECEDENTES.....	3
A. Competencia del H. Tribunal para conocer bases de licitación que otorgan a un tercero la operación de una infraestructura pública.....	3
B. Descripción del proyecto .....	4
II. MERCADO EN QUE INCIDE LA BASE DE LICITACIÓN.....	9
A. Normativa de la industria de transporte interurbano de pasajeros .....	9
B. El terminal como un insumo necesario para prestar servicios de transporte de pasajeros	10
C. Mercado de prestación de servicios de terminales de buses y su relación con el transporte interurbano de pasajeros.....	12
III. BASES DE LICITACIÓN Y PROCESO LICITATORIO CONVOCADO POR LA MUNICIPALIDAD .....	17
A. Aspectos fundamentales de las Bases de Licitación .....	17
B. Proceso licitatorio.....	20
IV. RIESGOS PARA LA COMPETENCIA QUE GENERARÍAN LAS BASES DE LICITACIÓN	21
A. Requisitos de las Bases de Licitación que podrían dificultar la participación de oferentes y reducir la concurrencia e intensidad competitiva en la licitación .....	22
A.1. Plazo para presentar ofertas .....	24
A.2. Reembolso a proponente del costo de los estudios preliminares del proyecto .....	26
A.3. Acreditación de experiencia en administración de terminales de buses o estaciones intermodales .....	27
A.4. Visita y reunión informativa obligatorias .....	30
B. Bases de Licitación no garantizan el acceso bajo condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias a un insumo que es necesario para el mercado aguas abajo ni resguardan riesgos de abuso de poder de mercado.....	31

B.1. Régimen de libertad tarifaria al concesionario .....	31
B.2. Pago a la Municipalidad como criterio de evaluación de la oferta económica .....	34
B.3. Monto de inversión de construcción como criterio de evaluación.....	36
C. Bases de Licitación no toman resguardo ante eventual integración vertical o participación del adjudicatario en el mercado de la administración de terminales .....	38
C.1. Falta de resguardos ante eventual integración vertical.....	38
C.2. Falta de resguardos respecto de riesgos derivados de la relación directa o indirectamente entre el adjudicatario y otras administradoras de terminales .....	45
D. Plausibilidad de que se materialicen los riesgos descritos .....	46
V. CONCLUSIONES .....	48

## I. ANTECEDENTES

### A. Competencia del H. Tribunal para conocer bases de licitación que otorgan a un tercero la operación de una infraestructura pública

1. Tanto el TDLC como la Excma. Corte Suprema han señalado que los actos de los órganos públicos están sujetos a las normas que protegen a la libre competencia, lo que ha sido establecido de forma consistente y conteste en la jurisprudencia de ambos.
  
2. En particular, el TDLC ha indicado que *“[...] las actuaciones estatales materializadas durante la etapa de diseño de las bases de licitación sí son, de modo más general, materia de escrutinio por parte de este Tribunal, por cuanto existe en este caso una posibilidad objetiva y efectiva de que la libre competencia pueda verse impedida, restringida o entorpecida, o que con dicho actuar se tienda a ello”<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> TDLC, Sentencia N° 138/2014, considerando 13°. Ver también: Sentencia N° 114/2011, Sentencia N° 121/2012, Sentencia N° 132/2013, Sentencia N° 157/2017, Resolución N° 50/2017. En esta misma línea, la Excma. Corte Suprema ha establecido que *“[l]as normas de protección de la libre competencia son de orden público y por ende aplicables a todas las personas, naturales o jurídicas, públicas o privadas, en cuanto éstas concurran al mercado, de manera que es el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia el llamado a resolver si ha tenido lugar alguna infracción”*. Sentencia de la Excma. Corte Suprema, Rol N° 6100/2010, que acoge reclamación en contra de Sentencia del TDLC N° 100/2010. En: TDLC, Sentencia N° 138/2014, considerando 7°.

3. Conforme a lo anterior, el objetivo del TDLC en estos casos “[...] es simplemente velar porque las condiciones de competencia ex ante aseguren que la ausencia de rivalidad expost se traduzca de todos modos en las más eficientes condiciones de prestación del servicio en términos de precio, cantidad y calidad ofrecidas”<sup>2</sup>. Según el mismo TDLC, esto es particularmente relevante cuando el objeto concesionado es un insumo esencial que no tiene sustitutos relevantes, en virtud del cual se podría explotar a los usuarios y/o permitiría afectar mercados relacionados generando que el adjudicatario alcance, mantenga o incremente su poder en alguno de ellos<sup>3</sup>.
4. Lo expuesto importa que el ente licitante debe cumplir y respetar ciertos parámetros al momento de diseñar bases de licitación. Conforme a la jurisprudencia del TDLC<sup>4</sup>, entre dichos criterios se encuentra: (i) no limitar injustificadamente la competencia en la licitación mediante las condiciones contenidas en dichas bases; (ii) no facilitar la colusión entre agentes económicos; (iii) evitar condiciones que permitan un potencial abuso de dominancia una vez adjudicada la licitación.

## **B. Descripción del proyecto**

5. La licitación tiene por objeto adjudicar (i) la construcción de la Estación Intermodal<sup>5</sup>, junto con (ii) la explotación de dicha infraestructura por 35 años<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> *Ibíd.*, considerando 14°. Ver también: TDLC, Sentencia N° 34/2005.

<sup>3</sup> Sentencia N° 114/2011, considerando 30°. Ver también: Resolución N° 46/2015, párrafo 110°.

<sup>4</sup> *Op. cit.* Nota N° 1, considerando 17°.

<sup>5</sup> El artículo 45 bis del Decreto Supremo N° 212, de 1992, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que fija el Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Público de Pasajeros define estación intermodal como “[i]nmueble destinado al intercambio de pasajeros entre distintos modos de transporte, tipos de servicios y/o vehículos de transporte público”. Misma definición se encuentra en el artículo 1.1.2 de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

<sup>6</sup> BAE, numerales 1.1 y 1.6.1, pp. 1 y 17. Las BAE definen explotación como “la operación, conservación o mantención de las obras o instalaciones dentro del área de concesión, seguimiento y ejecución de las medidas ambientales asociadas a las obras; la prestación de los servicios que se convengan en el contrato de convención y el cobro a los usuarios por la prestación de los servicios que corresponda”. En: BAE, numeral 1.2.2, p. 3.

La Estación Intermodal incluiría un terminal de transporte público interurbano y rural<sup>7</sup>.

6. Este proyecto se originó en el marco del sistema de Financiamiento Urbano Compartido (“FUC”). Esta modalidad se encuentra regulada en la Ley N° 19.865 (“LFUC”) y su respectivo reglamento<sup>8</sup>.
7. El FUC tiene como objetivo promover el desarrollo urbano a través de asociaciones público-privadas<sup>9</sup>, permitiendo que el sector privado proponga proyectos, costee y ejecute las obras que las municipalidades y los Servicios de Vivienda y Urbanismo (“SERVIU”) no pueden financiar<sup>10</sup>, obteniendo los privados una contraprestación equivalente a cambio de la prestación que realicen<sup>11</sup>.
8. Para que un determinado proyecto se lleve adelante, las municipalidades o los SERVIU siempre deben llamar a licitación pública previo a la suscripción de un contrato con el privado, incluso en los casos en que el proyecto sea promovido o propuesto por un particular determinado, conforme a las directrices que establece la LFUC y su reglamento para estos efectos<sup>12</sup>.
9. Cabe destacar que las bases de la licitación que prepare el organismo público pueden considerar un puntaje adicional en la evaluación de la oferta del privado que ideó el proyecto y participa en el proceso de licitación<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> Geoacción, Anexo “Estudio alternativa reordenamiento ambiental EAE y prop. Seccional estudios urbanos y ambientales”, concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19, p. 7. Disponible en: <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=k3HHXyxeu2Nm8cKo0FPtbLryf3YDP3PBROF4mHFUT5HIV6BmeZND9IZnm3ro6j> [última visita: 31 de marzo de 2020]

<sup>8</sup> Decreto N° 132, de 2003, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

<sup>9</sup> La LFUC habla de “contratos de participación” entre los SERVIU y las Municipalidades con los privados (artículo 1° LFUC).

<sup>10</sup> BCN, Historia de la Ley N° 19.865, p. 47.

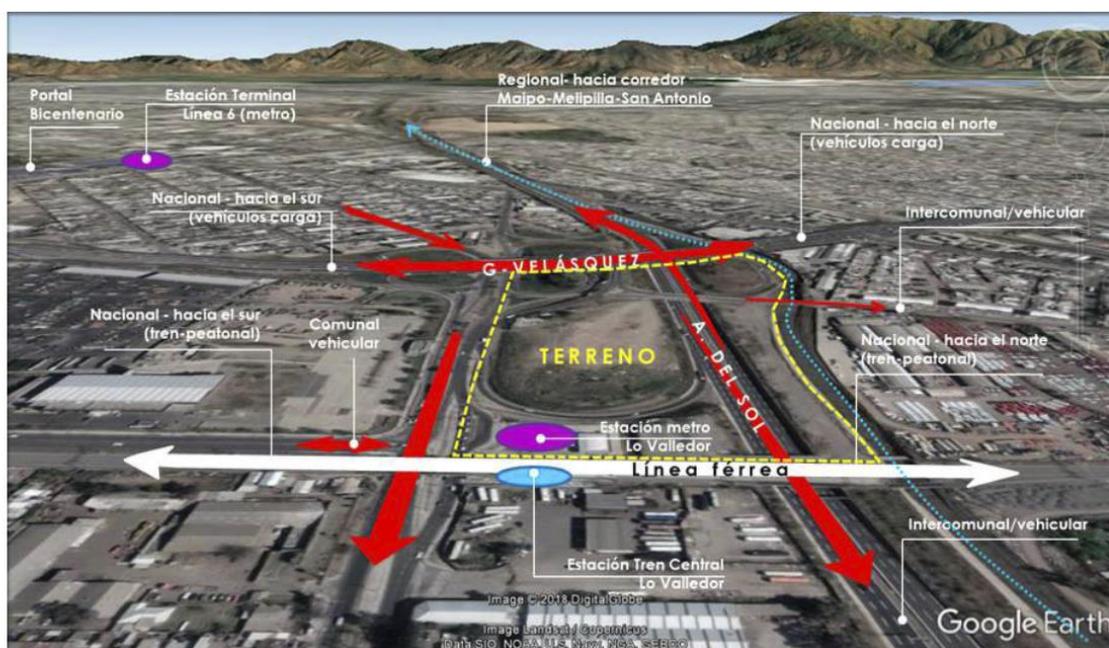
<sup>11</sup> Artículo 7°, inciso final, LFUC.

<sup>12</sup> Artículos 2° y 3°, inciso 1°, LFUC.

<sup>13</sup> Artículo 3°, inciso 2°, LFUC.

10. En relación a las ofertas para la concesión de la Estación Intermodal, el proceso concluyó con un único oferente. Se trata de una Unión Temporal de Proveedores (“UTP”) integrada por Arauco S.A., empresa que en enero de 2017 presentó a la Municipalidad la propuesta de construcción de una estación intermodal dentro del marco de la LFUC<sup>14</sup>, y la Sociedad de Inversiones en Infraestructura S.A. (“Infraestructura S.A.”), dedicada al giro de gestión de terminales y relacionada al grupo empresarial Turbus<sup>15</sup>.
11. El terreno donde se construirá la Estación Intermodal se encuentra ubicado en el área emplazada entre la avenida Carlos Valdovinos y la Ruta 78 (“Autopista del Sol”), precisamente en el sector oriente del enlace de la Autopista Central con la Autopista del Sol<sup>16</sup>, tal y como puede observarse en la Figura N° 1 siguiente:

**Figura N° 1: Ubicación y conectividad de futura Estación Intermodal**



<sup>14</sup> Ver en <https://www.leylobby.gob.cl/instituciones/MU205/audiencias/2017/13362/132096> [última visita: 31 de marzo de 2020]

<sup>15</sup> Declaraciones confidenciales de fechas 30 y 31 de marzo a las 16:00 horas.

<sup>16</sup> Ilustre Municipalidad Pedro Aguirre Cerda, Anexo “Estudios Estratégicos – Términos de Referencia”, concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19. Disponible en: <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?q=K3HHXyxeu2Nm8cKo0FPtbLryf3YDP3PBROF4mHFUT5HIV6BmeZND9IZnm3ro6j> [última visita: 31 de marzo de 2020]

Fuente: Geoacción, Anexo "Estudio alternativa reordenamiento ambiental EAE y prop. Seccional estudios urbanos y ambientales", concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19, p. 97.

12. Debido a su lugar de emplazamiento, la Estación Intermodal presentará condiciones óptimas de acceso<sup>17</sup>, ya sea a través de vehículos o transporte urbano -por su proximidad a la Avenida Carlos Valdovinos- o a través de metro y tren -por su cercanía la estación Lo Valledor perteneciente a la línea 6 del Metro de Santiago, la cual está enlazada con el MetroTren Nos<sup>18</sup>-.
13. Asimismo, se observa que la Estación Intermodal tendrá una conectividad privilegiada tanto para los servicios de transporte de pasajeros cuyo destino sea el norte o el sur del país -por su acceso a la Autopista Central-, como para los servicios hacia la costa central -por su conexión a la Autopista del Sol<sup>19</sup>-.
14. La excelente conectividad que tendrá la Estación Intermodal le permitirá ahorrar tiempo para usuarios y empresas de transporte de pasajeros, que evitarían ingresar a las vías locales, además de minimizar el impacto ambiental y social a la comunidad localizada en el entorno del proyecto<sup>20-21</sup>.
15. En cuanto a los servicios de terminal para buses de transporte de pasajeros que prestará la Estación Intermodal, las Bases de Licitación establecen que esta infraestructura debe contar con mínimo 68 andenes (42 andenes para

---

<sup>17</sup> Op. cit. Nota N° 7, p. 171.

<sup>18</sup> Este MetroTren conecta el centro de Santiago con los sectores de San Bernardo y Nos. Ver: <https://www.trencentral.cl/metrotren-nos> [última visita: 31 de marzo de 2020]

<sup>19</sup> Op. cit. Nota N° 7, pp. 96-97.

<sup>20</sup> W Ingeniería SpA, Informe final "Estudio Factibilidad Vial Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda", agosto 2019, p. 20. Documento presentado por oferente en el proceso licitatorio. Disponible en: <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=k3HHXyxeu2Nm8cKo0FPtbLryf3YDP3PBROF4mHFUT5HIV6BmeZND9IZnm3ro6j> [última visita: 31 de marzo de 2020]

<sup>21</sup> Sobre el impacto social, de las diligencias realizadas, éste sería mínimo, toda vez que cerca del terreno donde se construirá la Estación Intermodal, no existen viviendas residenciales. En: Declaraciones confidenciales de fechas 24 y 31 de marzo de 2020 a las 11:00 y 16:00 horas, respectivamente.

buses interurbanos, 6 andenes para buses internacionales y 20 andenes para buses de recorrido metropolitano<sup>22</sup>) y 37 boleterías<sup>23</sup>.

16. Como se indicó previamente, el proyecto de Estación Intermodal incluirá un terminal que prestará servicios a empresas de transporte interurbano y rural de pasajeros (“Terminal”).
17. Tal como señalamos con anterioridad, esta Fiscalía valora positivamente la construcción de la Estación Intermodal, pero ello naturalmente no obsta a que los actos que regulan su construcción y explotación se ajusten a las disposiciones del DL N° 211.
18. Ello no se estaría logrando con el actual diseño de Bases de Licitación en atención a que éstas: (i) contienen requisitos que dificultan la participación de oferentes, reduciendo la concurrencia e intensidad competitiva en el proceso licitatorio; (ii) no garantizan el acceso de empresas de transporte de pasajeros a la Estación Intermodal bajo condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias; y (iii) no toman resguardos respecto a los riesgos que genera la posibilidad de que el futuro adjudicatario esté relacionada con empresas de transporte interurbano o bien que participe directa o indirectamente en la prestación de servicios de administración de terminales en la Región Metropolitana.
19. En atención a lo anterior, se analizará a continuación el mercado de la industria de transporte interurbano de pasajeros, para otorgar antecedentes que permitan entender las aprehensiones de esta Fiscalía en relación al mencionado proyecto. Lo anterior, sin perjuicio de que pueda haber otros mercados respecto de los cuales la Estación Intermodal pueda a futuro ejercer poder de mercado como, por ejemplo, el transporte rural de pasajeros.

---

<sup>22</sup> Dentro de estos últimos, de las diligencias realizadas, se entiende que “recorrido metropolitano” corresponde a rutas rurales. En: Declaración confidencial de fecha 31 de marzo a las 16:00 horas. Asimismo ver: Op. cit. Notas N° 7 y N° 16.

<sup>23</sup> De las cuales 30 serían para empresas de transporte interurbano y 7 para buses de recorrido metropolitano. En: Bases Técnicas, numeral 2.5, p. 3.

## II. MERCADO EN QUE INCIDE LA BASE DE LICITACIÓN

### A. Normativa de la industria de transporte interurbano de pasajeros

20. 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 nacionales de transporte público remunerado de pasajeros<sup>24</sup> y los clasifica en urbanos, rurales e interurbanos de acuerdo al siguiente detalle<sup>25</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>26</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>27</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>28</sup>.
21. 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>29</sup>.

---

<sup>24</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>25</sup> Artículo 19, Decreto Supremo N° 212.

<sup>26</sup> Artículo 6°, letra a), Decreto Supremo N° 212.

<sup>27</sup> Artículo 6°, letra b), Decreto Supremo N° 212.

<sup>28</sup> Artículo 6°, letra c), Decreto Supremo N° 212.

<sup>29</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*

22. Los terminales pueden ser públicos o privados<sup>30</sup>. Se consideran públicos, aquéllos que estén emplazados en terrenos estatales o municipales<sup>31</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>32</sup>. A contrario *sensu*, los terminales privados no están afectos a esta obligación de acceso.
23. En relación al transporte interurbano, los principales servicios que presta un terminal consisten en la provisión de oficinas para venta de pasajes y de un patio de maniobras para cargar y descargar pasajeros<sup>33</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. El terminal como un insumo necesario para prestar servicios de transporte de pasajeros**

24. Esta Fiscalía considera que un terminal es un insumo necesario para prestar el servicio de transporte 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

---

*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”.*

<sup>30</sup> Decreto N° 94, de 1984, del MTT que aprueba la Política nacional de terminales para servicios de locomoción colectiva no urbana, punto IV, letra F.

<sup>31</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>32</sup> El Punto IV, letra G del Decreto N° 94, del MTT 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”.

<sup>33</sup> De acuerdo a la Ordenanza Tipo Municipal Terminales de Locomoción Colectiva No urbana del Decreto N° 94, del MTT, 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.

Transporte de Pasajeros debe acreditar, entre otros, que se encuentra autorizada por la administración del terminal de buses que desea utilizar, para acceder a éste y, además, que cuenta con una boletería en el mismo<sup>34</sup>.

25. Con la inscripción en este registro -y siempre que se cumpla con la demás normativa aplicable vigente- 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.
26. 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 este H. Tribunal- un porcentaje importante de los boletos de las empresas de transporte interurbano son comercializados en los terminales.
27. Al respecto, en su Sentencia N° 134/2014, este H. Tribunal 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>35</sup>.
28. 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

<sup>34</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”.*

<sup>35</sup> TDLC, Sentencia N° 134/2014, considerando 50°.

de transporte interurbano de pasajeros y tienen un impacto directo en los precios, calidad o disponibilidad de estos últimos.

29. Si bien el proyecto puede influir en varios mercados, el mercado que evidentemente se vería afectado por el diseño de las Bases de Licitación es el relacionado con los servicios que prestan los terminales de buses (mercado aguas arriba) a las empresas de transporte de pasajeros en rutas interurbanas (mercado aguas abajo). A continuación se analizará el mercado aguas arriba, indicando su relación con el mercado aguas abajo<sup>36</sup>.

### **C. Mercado de prestación de servicios de terminales de buses y su relación con el transporte interurbano de pasajeros**

30. Para el caso concreto, se analizará el mercado de la prestación de servicios de terminal de buses para el transporte interurbano de pasajeros en recorridos que comienzan o terminan en la Región Metropolitana<sup>37</sup>.
31. En base a la información disponible, se pudo constatar que en la Región Metropolitana actualmente existen cuatro terminales que prestan servicios a empresas de transporte interurbano<sup>38</sup>. Respecto a éstos, a continuación la Tabla N° 1 los identifica y resume sus principales características:

---

<sup>36</sup> En el marco de las diligencias realizadas en el contexto de la investigación que dio origen a esta Consulta (Rol FNE 2610-20), este Servicio recopiló y sigue aún reuniendo información de distintos agentes económicos que participan en el mercado aguas arriba a fin de evaluar la importancia que tendrían algunas empresas de transporte en determinadas rutas. La entrega de algunos de estos antecedentes por parte de los respectivos agentes económicos se encuentran pendientes y no pudieron acompañarse a la Consulta dada la premura del tiempo conforme al cronograma de las Bases de Licitación, así como los inconvenientes por todos conocidos que generó el estado de catástrofe decretado en Chile producto de la pandemia de COVID-19. Tan pronto sean recibidos y procesados por esta FNE, serán remitidos a este H. Tribunal.

<sup>37</sup> De los antecedentes publicados por la Municipalidad y de las diligencias realizadas por esta Fiscalía, aun considerando que el proyecto a licitar se define como una estación intermodal, éste tiene por objeto ser una infraestructura que debe cumplir con toda la normativa de un terminal de pasajeros. Así, con ello, las empresas de transporte podrían obtener su cartón de recorrido al hacer uso del futuro Terminal. En: Declaraciones confidenciales de fechas 23, 24 a las 11:00 horas, 30 y 31 a las 16:00, todas de marzo de 2020.

<sup>38</sup> Adicional a estos cuatro terminales, existen en la Región Metropolitana seis estaciones intermodales que son paradas intermedias de un servicio que se inicia en un terminal. El uso de losa en una estación intermodal que no ha sido calificada como "terminal" no habilita a una empresa de transporte interurbano a obtener un cartón de recorrido, ya que no cumplirían con las exigencias del Decreto Supremo N° 212 y de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción. Todas las

**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 <sup>39</sup>	Privado	25.521	87	X	X	75
Estación Central <sup>40</sup>	Municipal	9.600	48		X	165
Alameda <sup>41</sup>	Privado	10.940	50		X	42
Terrapuerto Los Héroes <sup>42</sup>	Privado	4.850	12		X	5

32. 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 la Estación Central de trenes, lo que les otorga una ubicación muy favorable para captar pasajeros. No obstante ello, el uso de calles locales de acceso y salida a autopistas interurbanas trae, como impacto negativo para los clientes finales, un aumento relevante en sus tiempos de viaje tanto de llegada como de salida.

estaciones intermodales están interconectadas con la red de Metro de Santiago, siendo cinco propiedad de Metro S.A. que además administra la infraestructura, y la sexta - Estación Intermodal La Cisterna- es propiedad del Ministerio de Obras Públicas, la cual no realiza servicios a empresas de transporte interurbano. En: MTT, Catastro de Terminales y Estaciones Intermodales en el Territorio Nacional, 2015, pp. 68-69. Disponible en: <http://www.sectra.gob.cl/biblioteca/detalle1.asp?mfn=3331> [última visita: 31 de marzo de 2020]

<sup>39</sup> Última información disponible a esta Fiscalía en respuesta Oficio Ord. N° 148, de 19 de enero de 2018 en el contexto de la Investigación sobre “Denuncia por eventual abuso en la concesión del Terminal de Buses de Estación Central”, Rol N° 2443-17 FNE.

<sup>40</sup> Última información disponible a esta Fiscalía en respuesta Oficio Ord. N° 2421, de 30 de noviembre de 2017 en el contexto de la Investigación sobre “Denuncia por eventual abuso en la concesión del Terminal de Buses de Estación Central”, Rol N° 2443-17 FNE. Algunas de las boleterías son compartidas, por lo que se contabilizan 172 puntos de venta.

<sup>41</sup> Op. cit. Nota N° 38, pp. 68-69, ID Terminal N° R13SAN07.

<sup>42</sup> Última información disponible a esta Fiscalía en respuesta Oficio Ord. N° 2491, de 14 de diciembre de 2017 en el contexto de la Investigación sobre “Denuncia por eventual abuso en la concesión del Terminal de Buses de Estación Central”, Rol N° 2443-17 FNE.

33. De estos cuatro terminales, sólo el de Estación Central es público, de propiedad de la Ilustre Municipalidad de Estación Central y actualmente su explotación está concesionada a la empresa Inmobiliaria e Inversiones P y R S.A., firma relacionada al grupo Pullman bus<sup>43</sup>.
34. En cuanto a los terminales privados, el Terminal San Borja (propiedad de una sociedad compuesta por la Empresa de los Ferrocarriles del Estado y Parque Arauco S.A.) tiene una política de acceso abierto, por lo que pueden operar todas las empresas de transporte interurbano que así lo deseen, mientras el terminal tenga la capacidad para ello<sup>44</sup>.
35. A su vez, el Terminal Alameda se compone de 2 terminales colindantes que funcionan de manera independiente, pero comparten el sector de boleterías. Así, por un parte, el Terminal Alameda Turbus es administrado por Inmobiliaria e Inversiones Ando Ltda., parte del grupo Turbus y, por la otra, en el Terminal Alameda Pullman Bus, operan buses de la sociedad Servicios Pullman Bus Costa Central y de Pullman del Sur<sup>45</sup>. En ambos casos, el uso es exclusivo a empresas de transporte interurbano relacionadas con estos grupos.
36. Finalmente, el Terrapuerto Los Héroes sólo permite el ingreso a empresas de transporte interurbano que sean socias de la sociedad dueña del terminal<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Respuesta a Oficio Ord. N° 583, de 16 de marzo de 2020 y última información disponible a esta Fiscalía en respuesta Oficio Ord. N° 1381, de 12 de julio de 2017 en el contexto de la Investigación sobre "Denuncia por eventual abuso en la concesión del Terminal de Buses de Estación Central", Rol N° 2443-17 FNE.

<sup>44</sup> Op. cit. Nota N° 39.

<sup>45</sup> Última información disponible a esta Fiscalía en respuesta Oficio Ord. N° 2487, de 14 de diciembre de 2017 en el contexto de la Investigación sobre "Denuncia por eventual abuso en la concesión del Terminal de Buses de Estación Central", Rol N° 2443-17 FNE. Ver también: Op. cit. Nota N° 38, Anexo N° 2, Ficha R13SAN08.

<sup>46</sup> Op. cit. Nota N° 42. Al respecto, Terminal de Buses Los Héroes S.A. cuenta con seis accionistas, respecto de los cuales sólo dos operan en el Terrapuerto Los Héroes (Buses Ahumada Limitada y Transportes Cruz del Sur Limitada). Finalmente, también opera una persona natural, la cual a la fecha en que esta Fiscalía recibió la información, figuraba como vicepresidente del directorio de esta sociedad.

37. En definitiva, el Terminal Estación Central y el Terminal San Borja son los únicos en la Región Metropolitana que ofrecen servicios a empresas de transporte interurbano que no tienen un terminal propio y que tengan recorridos que comienzan o terminan en la Región Metropolitana.
38. Ahora, de los requisitos técnicos establecidos en las Bases de Licitación y de las diligencias realizadas por esta Fiscalía<sup>47</sup>, se desprende que el proyecto materia de esta consulta será de acceso abierto y, por tanto, una eventual alternativa a los terminales de San Borja y Estación Central, teniendo como evidente ventaja su excelente ubicación.
39. 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° 2 siguiente muestra la cantidad de destinos que cada terminal sirve como punto de origen y el número de empresas que operan en éstos:

**Tabla N° 2: Destinos y empresas de transporte interurbano usuarias por cada terminal en la Región Metropolitana años 2015 a 2018**

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 <sup>49</sup>	75	22	29
Terminal Estación Central <sup>50</sup>	214	118	86
Terminal Alameda <sup>51</sup>	117	28	4
Terrapuerto Los Héroes <sup>52</sup>	20	3	3

40. De la tabla anterior, se puede observar que, para 171 destinos, lo que equivale a un 62% del total de éstos, las empresas de transporte interurbano

<sup>47</sup> Declaraciones confidenciales de fechas 24 a las 11:00 horas, 30 y 31 a las 16:00, todas de marzo de 2020.

<sup>48</sup> Op. cit. Nota N° 38, Anexo 6. Matriz de Origen Destino.

<sup>49</sup> Op. cit. Nota N° 38, ID Terminal N° R13SAN01.

<sup>50</sup> Op. cit. Nota N° 40.

<sup>51</sup> Op. cit. Nota N° 38, ID Terminal N° R13SAN08.

<sup>52</sup> Op. cit. Nota N° 42.

inician sus rutas exclusivamente desde un solo terminal<sup>53</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.

41. Adicionalmente, de los antecedentes recopilados, tal y como se puede ver en la Tabla N° 3 siguiente, los terminales de acceso público presentan cierto grado de especialización por destino<sup>54</sup>:

**Tabla N° 3: Salidas de terminales de acceso público desde V región hacia el sur de Chile**

Terminal/Destino	V Región	VI Región	VII y VIII Región	IX, XIV y X Región
Terminal San Borja	59,5%	10,2%	0,3%	16,5%
Terminal de Estación Central	40,5%	89,8%	99,7%	83,5%
<b>Total de Salidas</b>	<b>51.960</b>	<b>45.809</b>	<b>65.376</b>	<b>33.265</b>

Fuente: Elaboración propia en base última información disponible a esta Fiscalía de la Investigación sobre “Denuncia por eventual abuso en la concesión del Terminal de Buses de Estación Central”, Rol N° 2443-17 FNE.

42. Como se observa en el cuadro anterior, el terminal de Estación Central concentra más del 83% de las salidas desde Santiago a las regiones que están entre la Región Libertador General Bernardo O’Higgins y la Región de Los Lagos. Respecto a la Región de Valparaíso, el Terminal San Borja tiene mayor participación en las salidas que el de Estación Central.
43. Lo anterior permitiría sostener por esta Fiscalía que el Terminal Estación Central y el Terminal San Borja no serían sustitutos perfectos entre sí.
44. Adicionalmente, es relevante señalar que del análisis se excluye a los terminales privados, toda vez que, no obstante desde el punto de vista de los usuarios finales (pasajeros) sí participan en el mercado, quedan excluidos ya

<sup>53</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>54</sup> Esta aseveración también fue confirmada en declaración confidencial de fecha 31 de marzo de 2020 a las 16:00 horas.

que, al no tener obligación de entregar acceso a la infraestructura, es la administración quien decide, en base a sus propias políticas comerciales, qué empresas de transporte interurbano pueden hacer uso de éstos.

### III. BASES DE LICITACIÓN Y PROCESO LICITATORIO CONVOCADO POR LA MUNICIPALIDAD

#### A. Aspectos fundamentales de las Bases de Licitación

45. Las Bases de Licitación tienen por objeto otorgar en concesión la ejecución, conservación y explotación del Terminal<sup>55</sup>. De acuerdo a lo indicado por éstas, “[l]a obra entregada en concesión es un servicio público, por lo cual el Concesionario está obligado a prestarlo ininterrumpidamente, salvo situaciones excepcionales, debidas a casos fortuito o fuerza mayor, y sin discriminación de ninguna especie a los usuarios, siempre que éstos cumplan con el Reglamento de Servicio, las normas vigentes de la MUNICIPALIDAD”. (énfasis añadido)<sup>56</sup>.
46. Si bien no se explicita en las Bases de Licitación, conforme a lo indicado anteriormente<sup>57</sup>, el Terminal sería una infraestructura de acceso abierto que tendrá la obligación de prestar servicios a las empresas de transporte interurbano que lo soliciten.
47. Como se indicó al inicio de esta presentación<sup>58</sup>, la concesión consta de dos etapas. Una primera fase de construcción del Terminal, que tendría una duración según el cronograma ofertado por quien se adjudique la licitación<sup>59</sup>. Luego, comienza la etapa de explotación que tendría una duración de 35

---

<sup>55</sup> BAE, numeral 1.1., p. 1.

<sup>56</sup> BAE, numeral 1.10.10, p. 66.

<sup>57</sup> Ver supra párrafo 38.

<sup>58</sup> Ver supra párrafo 5.

<sup>59</sup> En la pauta de evaluación de las Bases de Licitación se otorga un 5% al plazo de construcción, obteniendo el máximo puntaje a el o los interesados que oferten un plazo igual o menor a 18 meses y hasta el 50% del puntaje a quienes oferten un plazo mayor o igual a 47 meses. En: BAE, numeral 1.13.2, pp. 72-73.

años contados desde la recepción definitiva de las obras por parte de la Municipalidad<sup>60</sup>.

48. Para la adjudicación de la concesión, se contempla la evaluación de:
- a. Una oferta técnica, que incluye, entre otros antecedentes<sup>61</sup>:
    - i. Declaración de experiencia y certificados que la acrediten.
    - ii. Alcance de la obra para ejecutar:
      - Un plan de “Secuencia Constructiva de las Obras”<sup>62</sup>.
      - Un plan de trabajo que explicita la estrategia y metodología de los trabajos a realizar, incluida la instalación y cuidado de las faenas.
    - iii. Un plan de explotación de la concesión que indique, entre otros, el tipo de servicio que se entregará a los usuarios y el plan de conservación y mantenimiento de la infraestructura.
    - iv. Varios anteproyectos de distintas especialidades (arquitectura, cálculo, etc.).
  - b. Una oferta económica que debe contemplar<sup>63</sup>:
    - i. Reembolso a empresa que propuso el proyecto por los estudios realizados, de un monto total de 22.589 UF<sup>64</sup>.
    - ii. Una oferta mínima de 752.250 UF por concepto de inversión en construcción.
    - iii. Un pago por adelantado a la Municipalidad por adjudicación, de \$1.050.000.000.
    - iv. Una oferta mínima de \$150.000.000 anuales, por concepto de pago fijo a la Municipalidad, exigible desde el inicio de la explotación.

---

<sup>60</sup> BAE, numeral 1.6.1, p. 17.

<sup>61</sup> BAE, numeral 1.5.4, pp. 11-14.

<sup>62</sup> El plan debe tomar en cuenta los aspectos técnicos entregados por la Municipalidad y demostrar experiencia en obras de este tipo. Las Bases de Licitación no entregan mayores antecedentes sobre este plan.

<sup>63</sup> BAE, numeral 1.5.4, pp. 14-15, y Bases Económicas, numeral 1.2., pp. 3-4.

<sup>64</sup> El reembolso no tendrá lugar en el caso que Arauco S.A. -empresa que presentó propuesta de estación intermodal a la Municipalidad- sea la adjudicataria de la licitación.

- v. Una oferta mínima de \$200.000.000 anuales, por concepto de pago variable a la Municipalidad por el uso de losa, exigible desde el inicio de la explotación.
- vi. Aportes para desarrollo comunal (opcionales)<sup>65</sup>.
- vii. Presupuesto detallado de la construcción.

49. En cuanto a la pauta de adjudicación, ésta evalúa sólo algunos aspectos de las ofertas técnicas y económicas, conforme al promedio ponderado de los siguientes ítems<sup>66</sup>:

Ítem a evaluar	Porcentaje
Oferta económica, desglosada en:	
• Inversión mínima	15%
• Pago fijo anual a Municipalidad	10%
• Pago variable anual a Municipalidad	12%
• Aportes comunales	5%
	<b>42%</b>
Oferta técnica, desglosada en:	
• Anteproyecto de arquitectura	20%
• Anteproyecto especialidades	5%
• Plazo de construcción	5%
• Metodología de construcción	5%
	<b>35%</b>
Experiencia, desglosada en:	
• Registro de contratistas	10% <sup>67</sup>
• Manejo terminales	10%
	<b>20%</b>
Bonificación para el proponente del proyecto (premio) <sup>68</sup>	<b>3%</b>

<sup>65</sup> De acuerdo a las Bases de Licitación, los aportes para el desarrollo comunal “corresponderán específicamente a obras que el Concesionario, deberá comprometer con la Ilustre Municipalidad, en beneficio de la comuna (...)”. En: Bases Económicas, numeral 1.2, letra e), p. 4.

<sup>66</sup> BAE, numeral 1.13, pp. 71-74.

<sup>67</sup> Respecto a este sub factor, se establece que un 60% corresponde al Registro General de Contratistas del MOP y un 40% al Registro SERVIU. En: BAE, numeral 1.13, p. 73.

<sup>68</sup> Este premio es un beneficio que otorga la LFUC (artículo 3°, inciso 2°).

50. Se establece, como mecanismo de desempate en caso de igualdad de resultado, el puntaje más alto obtenido en la oferta económica<sup>69</sup>.
51. Finalmente, las Bases de Licitación exigen garantías<sup>70</sup> para asegurar:
- La seriedad de la oferta, por 5.000 UF<sup>71</sup>.
  - El fiel y oportuno cumplimiento del contrato, por 37.613 UF para la etapa de construcción<sup>72</sup> y 37.613 UF para la etapa de explotación<sup>73</sup>.
  - La correcta ejecución de las obras, por el 2% del presupuesto de la obra<sup>74</sup>.

## **B. Proceso licitatorio**

52. Las Bases de Licitación fueron publicadas en Mercado Público el 3 de mayo de 2019 bajo el N° ID 2392-13-LR19. Al respecto, dentro de las etapas del proceso licitatorio se estableció por el licitante una reunión informativa junto con una visita al terreno con los potenciales oferentes, ambas de carácter obligatorio. Estos hitos se llevaron a cabo el 16 de mayo de 2019, a los cuales asistieron 11 interesados<sup>75</sup>.
53. El proceso licitatorio fijó como plazo para la recepción de ofertas el 28 de agosto de 2019, extendiéndose éste en dos oportunidades<sup>76</sup>. Actualmente la

---

<sup>69</sup> BAG, artículo 8°, letra f). De persistir el empate, se continúa con el puntaje más alto de la oferta técnica, luego el puntaje más alto en experiencia y finalmente el puntaje más alto relativo al plazo de construcción.

<sup>70</sup> Boletas bancarias, pólizas de seguro de ejecución inmediata, vales vista de carácter irrevocable u otros instrumentos financieros similares. En: BAG, artículos 18 y siguientes.

<sup>71</sup> BAG, artículo 19.

<sup>72</sup> BAG, artículo 20.

<sup>73</sup> BAG, artículo 20.

<sup>74</sup> Conforme al valor que fuere calculado para efectos del permiso de edificación. En: BAG, artículo 23.

<sup>75</sup> Actas de reunión informativa y visita a terreno, ambas de fecha 16 de mayo de 2019 y firmadas por el Secretario de Planificación Comunal de la Municipalidad. Disponibles en: <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=k3HHXyxeu2NmPm8cKo0FPtbLryf3YDP3PBROF4mHFUT5HIV6BmeZND9IZnm3ro6j> [última visita: 31 de marzo de 2020]

<sup>76</sup> Ello se tratará en detalle más adelante. Ver infra párrafo 64 y siguientes.

licitación se encuentra cerrada a la espera de ser adjudicada<sup>77</sup>, fijándose como fecha límite el 22 de abril de 2020<sup>78</sup>.

54. De acuerdo al acta de apertura técnica, se presentó un único oferente<sup>79</sup>, el cual es una UTP compuesta por Arauco S.A., que es la empresa que propuso el proyecto de una estación intermodal a la Municipalidad, e Infraestructura S.A.<sup>80</sup>, parte del grupo empresarial de Turbus<sup>81</sup>.

#### **IV. RIESGOS PARA LA COMPETENCIA QUE GENERARÍAN LAS BASES DE LICITACIÓN**

55. De la revisión de las Bases de Licitación para la asignación de la concesión y la operación del Terminal, esta Fiscalía considera que existen algunos aspectos que podrían afectar la libre competencia y requieren ser mitigados, los cuales motivan esta consulta y se analizan a continuación.
56. En primer lugar, el diseño de las Bases de Licitación contiene elementos que disminuyen la posibilidad de participación de potenciales oferentes, restringiendo la concurrencia e intensidad competitiva en la licitación mediante el establecimiento de ciertos requisitos, a saber:
- a. Se estableció un muy breve plazo original, de solo dos meses, para la presentación de ofertas.
  - b. Se determinó un monto de 22.589 UF, por concepto de reembolso a Arauco S.A., sin incluir antecedentes que justifiquen dicho monto.
  - c. Se permite únicamente acreditar la experiencia exigida mediante aquella obtenida por la administración de terminales o estaciones intermodales.

---

<sup>77</sup> De acuerdo a la información pública disponible en la página web de Mercado Público, consultada por última vez con fecha 13 de abril de 2020.

<sup>78</sup> Decreto N° 1522, de 24 de enero de 2020.

<sup>79</sup> Ver supra párrafo 10.

<sup>80</sup> Acta de Calificación Técnica de fecha 12 de septiembre de 2019, firmada por la Comisión Evaluadora de la Municipalidad. Disponible en: <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=k3HHXyxeu2Nmpm8cKo0FPtbLryf3YDP3PBROF4mHFUT5HIV6BmeZND9lZnm3ro6j> [última visita: 31 de marzo de 2020]

<sup>81</sup> Ver infra párrafo 143 y siguientes.

- d. Se fijó una visita y reunión informativa obligatorias a realizarse en una misma oportunidad, instancia que promueve la interacción entre interesados por la concesión antes de la presentación de ofertas.
57. En segundo lugar, las Bases de Licitación están redactadas de forma tal que, a juicio de este Servicio, no garantiza el acceso bajo condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias a un insumo que es necesario para la prestación de servicios de transporte interurbano de pasajeros, ni contiene resguardos para evitar posibles abusos de posición dominante, toda vez que:
- a. El futuro concesionario tendría libertad absoluta para definir sus tarifas respecto del derecho de uso de losa y el canon de arriendo de boleterías.
  - b. Se otorga puntaje dentro de la evaluación a los pagos anuales fijo y variable a la Municipalidad, lo que incentiva a los participantes a ofertar mayores montos para luego traspasar ese costo a los usuarios.
  - c. Se evalúa el monto total de inversión de la construcción, definiendo que a mayor monto, mayor puntaje, lo cual podría generar efectos nocivos en la licitación, pues el proyecto más costoso no necesariamente será efectivamente el más idóneo.
58. En tercer lugar, las Bases de Licitación no toman en consideración la posibilidad que el adjudicatario de la concesión sea un actor que participe directa o indirectamente:
- a. En empresas de transporte interurbano que operen en el Terminal, que generaría riesgos por la integración vertical.
  - b. En la administración de otro terminal que preste servicios a empresas de transporte interurbanas en la Región Metropolitana, que podría generar riesgos por la concentración en ese segmento del mercado.

**A. Requisitos de las Bases de Licitación que podrían dificultar la participación de oferentes y reducir la concurrencia e intensidad competitiva en la licitación**

59. Tal como indicó este H. Tribunal, *“la forma como el Estado designe al proveedor de un bien o servicio, especialmente por medio del diseño del*

*sistema de licitación, tendrá efectos en el mercado en que ésta incide. De ahí que los efectos en la competencia -o falta de ella- causados por la forma en que el Estado realiza estas licitaciones, afectan finalmente el bienestar general*<sup>82</sup>.

60. En consecuencia, el rol del ente licitante es fundamental, pues su labor en el proceso de licitación es cautelar que se produzca una efectiva competencia por la cancha *ex ante*.
61. A mayor abundamiento, considerando que las Bases de Licitación asignan un derecho exclusivo para su explotación, se debe tener en cuenta lo señalado por este H. Tribunal en cuanto a que *“es crucial asegurar que la licitación mediante la cual se asigna el privilegio o el derecho preferente sea lo más competitiva posible, eliminando barreras innecesarias para que participe la mayor cantidad de interesados posibles y que se fijen criterios de adjudicación en las bases de licitación que importen un traspaso de los beneficios de esta competencia ex ante a los futuros usuarios del servicio”*<sup>83-84</sup>.
62. En definitiva, las bases de licitación no debiesen contemplar cláusulas que limiten injustificadamente el número de potenciales oferentes ni entregar ventajas artificiales a unos participantes sobre otros<sup>85</sup>.

<sup>82</sup> Sentencia N° 100/2010, considerando 11°

<sup>83</sup> Resolución N° 46/2015, párrafo 110. Ver también: Resolución N° 13/2006, considerando 3°; Resolución N° 52/2018, párrafo 29°.

<sup>84</sup> Respecto al estándar que deben cumplir los órganos de la administración del Estado al momento de diseñar las bases de licitación, este H. Tribunal ha entendido que *“lo exigido es simplemente la mantención de mínimas condiciones de rivalidad [esto,] en el caso del diseño de bases de licitación en general se debe traducir en impedir que el actuar de la autoridad: (i) manifiestamente facilite la colusión de otros agentes económicos; (ii) establezca injustificadamente condiciones para que se produzca un potencial abuso de dominancia luego de la licitación; o, (iii) limite injustificadamente la competencia mediante las condiciones contenidas en dichas bases”*. En: Op. cit. Nota N° 1, considerando 17°.

<sup>85</sup> Op. cit. Nota N° 83, párrafo 127°. Por ejemplo, exigir un capital mínimo desproporcionado, dar puntaje a operadores históricos o exigir garantías muy altas que no sean razonables, entre otros.

63. A continuación, se desarrollarán los requisitos de las Bases de Licitación que, a juicio de esta Fiscalía, podrían haber reducido de manera injustificada la concurrencia de potenciales oferentes a la licitación.

#### A.1. Plazo para presentar ofertas

64. De acuerdo al Decreto N° 6291 de la Municipalidad, de 2 de mayo de 2019, la fecha original de cierre de recepción de ofertas del proceso licitatorio era el 3 de julio de 2019<sup>86</sup>. Asimismo, estableció una etapa de preguntas y respuestas, definiendo como fecha límite para realizar preguntas el 30 de mayo de 2019 y como fecha para publicar las respuestas el 17 de junio de 2019<sup>87</sup>, esto es, sólo un mes entre la publicación de las Bases de Licitación y la etapa de preguntas, y 15 días entre la publicación de las respuestas y la fecha de presentación de ofertas.
65. Luego, con fecha 5 de junio de 2019, a través del Decreto N° 8100, de la Municipalidad, que contiene las Aclaraciones N° 1 y N° 2, se estableció un nuevo calendario, en consideración a que se agregaron varios antecedentes a las Bases de Licitación, quedando de la siguiente forma:

**Tabla N° 4: Fechas establecidas por Aclaración N° 2**

	Fecha original	Nueva fecha
<b>Fecha final para realizar preguntas</b>	30 de mayo de 2019	11 de junio de 2019
<b>Fecha publicación respuestas</b>	17 de junio de 2019	24 de junio de 2019
<b>Fecha de cierre de recepción de ofertas</b>	3 de julio de 2019	7 de agosto de 2019

Fuente: Decreto N° 8100, de 5 de junio de 2019, de la Municipalidad.

66. Posteriormente, la Municipalidad dictó el Decreto N° 11077, de 26 de julio de 2019, que contiene las aclaraciones N° 3 a N° 5, el cual, en atención a los

<sup>86</sup> Decreto N° 8100, de 5 de junio de 2019, de la Municipalidad, aclaración N° 2. Disponible en: <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=k3HHXyxeu2Nm8cKo0FPtbLryf3YDP3PBROF4mHFUT5HIV6BmeZND9lZnm3ro6j> [última visita: 31 de marzo de 2020]

<sup>87</sup> Ibíd.

anexos y tabla de multas agregados por la Aclaración N° 4, determinó como calendario final el que se observa a continuación en la Tabla N° 5:

**Tabla N° 5: Fechas establecidas por Aclaración N° 5**

	<b>Fecha Aclaración N° 2</b>	<b>Fecha definitiva</b>
<b>Fecha final para realizar preguntas</b>	11 de junio de 2019	Se mantiene
<b>Fecha publicación respuestas</b>	24 de junio de 2019	Se mantiene
<b>Fecha de cierre de recepción de ofertas</b>	7 de agosto de 2019	28 de agosto de 2019

Fuente: Decreto N° 11077, de 26 de julio de 2019, de la Municipalidad.

67. De los antecedentes del proceso licitatorio, se puede observar que se solicitó en varias oportunidades ampliar el plazo original dada la envergadura de la obra<sup>88</sup>.
68. En la misma línea, a juicio de esta Fiscalía el plazo otorgado por la Municipalidad para preparar las ofertas fue insuficiente en atención a los antecedentes técnicos solicitados, la magnitud y complejidad del proyecto tanto en su fase de construcción como de operación, considerando además que no existe un anteproyecto básico de la Estación Intermodal<sup>89-90</sup>.
69. Esto implica que otros interesados -distintos al proponente- no contaron con tiempo suficiente para realizar un estudio acabado y apropiado de las inversiones que implican este tipo de proyectos, ni para preparar los

<sup>88</sup> Ver preguntas N° 4, N° 5, N° 11, N° 24. Disponible en: <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=k3HHXyxeu2Nmpm8cKo0FPtbLryf3YDP3PBROF4mHFUT5HIV6BmeZND9IZnm3ro6j> [última visita: 31 de marzo de 2020]

<sup>89</sup> De acuerdo a respuesta de la Municipalidad a la pregunta N° 3, la cual señala: “Cada oferente debe presentar como parte de su oferta técnica, el anteproyecto a nivel básico de la infraestructura que pretende llevar a cabo en el marco de la presente licitación”. Disponible en: <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=k3HHXyxeu2Nmpm8cKo0FPtbLryf3YDP3PBROF4mHFUT5HIV6BmeZND9IZnm3ro6j> [última visita: 31 de marzo de 2020]

<sup>90</sup> De las diligencias realizadas por esta Fiscalía, se pudo constatar que uno de los interesados del proceso licitatorio solicitó presupuesto para la realización de anteproyecto, señalando la empresa de ingeniería cotizada que requería de un plazo entre 4 a 6 meses para elaborar propuesta que cumpliera con las exigencias técnicas de las Bases de Licitación. En: Declaración de fecha 31 de marzo de 2020 a las 10:00 horas.

numerosos documentos y anteproyectos solicitados en la oferta técnica<sup>91</sup>, lo que en consecuencia restringió injustificadamente la concurrencia de oferentes.

70. Adicionalmente, la Municipalidad determinó como única fecha el 16 de mayo de 2019 para la reunión y visita -ambas de carácter simultáneo y obligatorio, es decir dos semanas después de que las Bases de Licitación fueran publicadas, periodo que pudo haber sido insuficiente para que potenciales interesados se informaran de la licitación y/o contaran con todos los antecedentes necesarios para la reunión informativa y la visita al terreno.
71. En conclusión, esta Fiscalía considera necesario que este H. Tribunal evalúe la pertinencia del plazo establecido por la Municipalidad para la presentación de los antecedentes de los potenciales oferentes y, de estimarlo necesario, ampliarlo y determinar el plazo prudente para ello.

#### **A.2. Reembolso a proponente del costo de los estudios preliminares del proyecto**

72. Como se indicó precedentemente<sup>92</sup>, este proyecto se originó a través del sistema FUC, el cual permite establecer -en caso que el particular que propuso el proyecto no se adjudique la licitación- la obligación al adjudicatario de reembolsar total o parcialmente los costos de los estudios preliminares en que tuvo que incurrir el proponente para realizar el proyecto<sup>93</sup>.
73. Sobre este punto, las Bases de Licitación señalan que el adjudicatario deberá pagar la suma de 22.589 UF a Arauco S.A. dentro de un plazo máximo de 120 días desde que se adjudica la concesión<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> Declaración confidencial de fecha 26 de marzo de 2020 y declaración de fecha 31 de marzo de 2020 a las 10:00 horas.

<sup>92</sup> Ver supra párrafo 6 y siguientes.

<sup>93</sup> Artículo 3°, inciso final, LFUC.

<sup>94</sup> BAG, artículo 1°. En la etapa de preguntas y respuestas, ante la pregunta (N° 23) sobre cuáles eran los estudios mínimos preliminares por los cuales el futuro adjudicatario debiese pagar dicha suma, la Municipalidad indicó que correspondían a los estudios previos realizados por Arauco S.A. y que se encuentran disponibles en la documentación subida al portal de Mercado Público.

74. De los documentos disponibles en la página web de Mercado Público, esta Fiscalía no observa que se haya puesto a disposición de los potenciales oferentes antecedentes que justifiquen el monto a reembolsar. Dicha omisión puede generar asimetrías de información y costos entre participantes y otorgarían una ventaja para la empresa proponente del proyecto, además de quitar la transparencia al proceso y desincentivar la concurrencia de interesados a la licitación.
75. En consideración a lo anterior, esta Fiscalía estima deseable la publicación de (i) los criterios considerados por la Municipalidad para la fijación de dicho monto; (ii) todo documento que respalde los gastos incurridos por el proponente; y (iii) un análisis en cuanto a si corresponden o no a valores de mercado, conforme a lo indicado en el artículo 15 del reglamento de la LFUC.

### **A.3. Acreditación de experiencia en administración de terminales de buses o estaciones intermodales**

76. De acuerdo a las Bases de Licitación “[/]la Concesionaria deberá conformar un equipo de trabajo que deberá contar con una Empresa Constructora con (sic) experiencia en la construcción de este tipo de obras e inscrita en los registros del MOP y Serviu, una Empresa operadora con experiencia en la Administración de Terminales o Estaciones Intermodales de pasajeros”<sup>95</sup>.
77. Respecto a la experiencia en materia de construcción, esta Fiscalía estima que al tratarse de una obra pública no habría inconvenientes, desde un punto de vista de libre competencia, para exigir aquellos resguardos que los organismos públicos típicamente establecen para asegurar la calidad e idoneidad de la obra que se construirá, siempre y cuando los registros y especialidades exigidas no sean excesivas para el tipo de obra.

---

Disponibile en: <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=k3HHXyxeu2Nmmpm8cKo0FPtbLryf3YDP3PBROF4mHFUT5HIV6BmeZND9lZnm3ro6j> [última visita: 31 de marzo de 2020]

<sup>95</sup> BAE, numeral 1.4.1, p. 8.

78. Adicionalmente, como este Servicio ha indicado en otras oportunidades, la existencia de este tipo de registros sería un mecanismo beneficioso que permite licitar contratos de obras públicas de forma eficiente, ya que reduce el costo de preparación de cada licitación<sup>96</sup>.
79. En cuanto a la experiencia para administrar el Terminal, las Bases de Licitación indican: “[la concesionaria] deberá contar con la experiencia de haber administrado Estación Intermodales o Terminales de buses a nivel Nacional, acumulando como mínimo una superficie de 20.000 m<sup>2</sup> (...)” (énfasis añadido)<sup>97</sup>. Esta experiencia debe ser acreditada “con certificados emitidos por el Mandante [Municipalidad], Ministerio de Transporte u otro organismo competente que acredite dicha experiencia (...)”<sup>98</sup>.
80. Como se señaló anteriormente, la experiencia en administración representa un 10% de la pauta de evaluación<sup>99</sup>. A respecto, restringir la experiencia evaluable sólo a aquella obtenida en razón de la administración de terminales de buses o estaciones intermodales a nivel nacional, limita la concurrencia a la licitación de forma injustificada.
81. A juicio de esta Fiscalía, existe otro tipo de experiencia relevante que podría ser asimilable como, por ejemplo, aquélla en administración de infraestructuras similares tales como aeropuertos, estacionamientos o centros comerciales<sup>100</sup>. Ello en consideración a que no se requieren

<sup>96</sup> FNE, Aporte de antecedentes, 12 de marzo de 2019, en Causa ERN-26-2018 “Expediente de recomendación normativa sobre el Reglamento para Contratos de Obras Públicas, Decreto Supremo N° 75 del MOP”, foja 787.

<sup>97</sup> BAE, numeral 1.4.1, p. 8.

<sup>98</sup> *Ibíd.*, p. 8.

<sup>99</sup> Ver supra párrafo 49.

<sup>100</sup> Esto está en concordancia con recomendaciones en otras jurisdicciones y por organismos internacionales, que establecen que los entes licitantes deben ser cuidadosos a la hora de imponer este tipo de cláusulas, debiendo siempre prevalecer el principio de establecer las condiciones mínimas necesarias a fin de maximizar en lo posible la libre concurrencia a la licitación. Así, por ejemplo, la Guía sobre Contratación Pública y Competencia de España establece que la “*solvencia es el elemento que mide la aptitud de las empresas, mientras que los criterios de evaluación han de medir las características de la oferta. En consecuencia, la experiencia de los licitadores no puede ser considerada como un parámetro puntuable a efectos de obtener la adjudicación. Debe*

conocimientos técnicos especiales, herramientas ni habilidades de alta complejidad que justifiquen limitar la experiencia aceptable sólo a aquella que otorga la administración en terminales de buses o estaciones intermodales a nivel nacional.

82. Por lo anterior, con el objeto de maximizar la concurrencia de oferentes aptos para la administración del Terminal, esta Fiscalía considera que puede ser factible extender los requisitos de experiencia a otro tipo de administración, siempre y cuando se tomen todos los resguardos que garanticen los estándares de calidad necesarios para la adecuada operación del Terminal.
83. Esto iría en concordancia con lo señalado por TDLC en otras licitaciones. Así, por ejemplo, respecto a una licitación de servicios de recolección, transporte y disposición de residuos sólidos domiciliarios, este H. Tribunal previno lo siguiente: *“(...) que, en lo sucesivo, en los casos en los que incluya en las bases de licitación una exigencia de experiencia, deberá referirse en general a “experiencia relevante” y no necesariamente en el rubro de recolección, transporte y disposición de residuos”*<sup>101</sup>.
84. Por último, sobre este requisito, se produce una inconsistencia en las Bases de Licitación toda vez que el numeral 1.13 titulado “Criterios de Evaluación”, por un lado, otorga puntaje máximo en este ítem a quienes acrediten una acumulación de superficie igual o superior a 20.000 m<sup>2</sup>, y una escala de puntajes menores para tramos de superficie administrada menores a dicha superficie (partiendo desde los 2.000 m<sup>2</sup>)<sup>102</sup>, mientras que el numeral 1.4.1.

---

*entenderse pues, que todas las empresas que acrediten la solvencia requerida están igualmente capacitadas para ejecutar el contrato y, en consecuencia, la adjudicación debe realizarse en función de otros criterios*”. En: CNC (actual CNMC), Guía sobre Contratación Pública y Competencia, p. 17. Ver también: Estache, A. and Atsushi Iimi (2009) “Auctions with Endogenous Participation and Quality Thresholds: Evidence from ODA Infrastructure Procurement”, Policy Research Working Paper 4853, The World Bank. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/776651468166767698/pdf/WPS4853.pdf> [última visita: 31 de marzo de 2020]; OCDE, “Hearing on the use of tenders and auctions, Working Party N° 2 on Competition and Regulation”, diciembre 2014, p. 5. Disponible en: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=daf/comp/wp2\(2014\)15&doLanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=daf/comp/wp2(2014)15&doLanguage=en) [última visita: 31 de marzo de 2020]

<sup>101</sup> TDLC, Sentencia N° 77/2008, prevención de la parte resolutive. Ver también: TDLC, Resolución N° 13/2006, considerando 12°; Sentencia N° 34/2005, considerando 26°.

<sup>102</sup> BAE, numeral 1.13.3, p. 74.

de las mismas Bases de Licitación indica explícitamente la exigencia de administrar esa superficie como mínimo de experiencia, pudiendo generar incertidumbre a los interesados en participar en la licitación.

#### A.4. Visita y reunión informativa obligatorias

85. Las Bases de Licitación establecen una visita y una reunión informativa<sup>103</sup>, ambas de carácter obligatorio para los oferentes<sup>104</sup>, las cuales se realizaron el 16 de mayo de 2019<sup>105</sup>.
86. Al respecto, instancias obligatorias de esta índole podrían reducir la intensidad competitiva en el proceso licitatorio. El conocer con antelación la identidad y, por ende, las características de los potenciales oferentes, reduciría la presión competitiva en la licitación, ya que los oferentes podrían utilizar esta información para adecuar sus ofertas generando un detrimento al órgano licitante.
87. Así, por ejemplo, en el presente caso sólo dos empresas con experiencia en administración de terminales se presentaron a la reunión obligatoria. Luego, cualquier empresa que no pueda formar una alianza con estas empresas tendría una desventaja en el proceso licitatorio que eventualmente podría inhibirla de presentar una oferta.

---

<sup>103</sup> Las Bases de Licitación señalan que “[a]ntes o Durante el proceso de consultas y previo al cierre de éstas, la Unidad Técnica convocará a los Oferentes interesados en la propuesta a una reunión informativa donde se detallará lo siguiente:

**a) Objetivo de la presente licitación**

**b) Forma de presentación de las ofertas, en atención a lo que indican las Bases**

**c) Llenado de los Formatos que se adjuntan a las presentes Bases**

**d) Pauta de Evaluación y aplicación de los criterios**

**e) Otros antecedentes relevantes para la presente licitación**

*En la reunión informativa los Oferentes no podrán realizar intervenciones ni preguntas (...)*. En: BAG, artículo 7°, letra d).

<sup>104</sup> BAG, artículo 7°, letra c.2).

<sup>105</sup> Actas de reunión informativa y visita a terreno, ambas de fecha 16 de mayo de 2019 y firmadas por el Secretario de Planificación Comunal de la Municipalidad. Disponible en: <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=k3HHXyxeu2Nm8cKo0FPtbLryf3YDP3PBROF4mHFUT5HIV6BmeZND9IZnm3ro6j> [última visita: 31 de marzo de 2020]

88. Asimismo, a juicio de esta Fiscalía, establecer instancias obligatorias donde se pueden reunir todos los potenciales interesados promueve la coordinación entre éstos. En la misma línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (“OCDE”) recomienda que, en materia de diseños de licitación, el órgano licitante debe intentar reducir las oportunidades de comunicación entre oferentes, antes o durante el proceso de licitación<sup>106</sup>.
89. Por todo lo anterior, esta Fiscalía considera deseable que las instancias de visita a terreno y reunión informativa sean opcionales y por separado para cada uno de los interesados.

**B. Bases de Licitación no garantizan el acceso bajo condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias a un insumo que es necesario para el mercado aguas abajo ni resguardan riesgos de abuso de poder de mercado**

90. Un aspecto que las Bases Licitación debiesen cautelar con especial énfasis -sobre todo ante la eventualidad de entregar la administración de un derecho exclusivo en el cual el concesionario detenta un poder de dominio, por un período de tiempo prolongado- son los posibles abusos posteriores en el mercado aguas abajo.
91. A continuación, se analizarán ciertas condiciones de las Bases de Licitación que, a juicio de esta Fiscalía, podrían afectar la competencia en el mercado aguas abajo.

**B.1. Régimen de libertad tarifaria al concesionario**

92. Las Bases de Licitación señalan que *“el concesionario tendrá derecho a cobrar las tarifas que determine para los servicios que explote”*<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> OCDE, Recomendaciones del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública, 2012, p. 3.

<sup>107</sup> BAE, numeral 1.10.7, literal B.1, p. 64. En específico respecto a las boleterías para las empresas de transporte, las Bases de Licitación señalan que *“[e]l Concesionario deberá (sic) explotar las áreas de boleterías físicas o electrónicas para que las compañías puedan atender y realizar la venta de boletos de pasajeros, equipaje, etc. de acuerdo a las necesidades dela (sic) Estación Intermodal,*

93. Conforme a lo anterior y respecto a los servicios indispensables para que puedan operar las empresas de transporte interurbano, las Bases de Licitación otorgan al concesionario plena libertad para fijar los valores por concepto de uso de losa y arriendo de boleterías.
94. Esto genera riesgos de carácter explotativo por parte del concesionario hacia las empresas de transporte interurbano, toda vez que las tarifas de los servicios de losa y boletería no estarían determinadas por el proceso competitivo en el marco de la licitación. Por el contrario, el concesionario tiene la opción de fijar tarifas que no estén justificadas en los costos reales de proveer dichos servicios.
95. Adicionalmente, esta Fiscalía entiende, del texto de las Bases de Licitación, que existiría espacio para que el concesionario discrimine entre usuarios. En efecto, las Bases señalan que *“[e]l Concesionario, en cada servicio, no podrá cobrar tarifas discriminatorias a usuarios de la misma categoría, entendiéndose por ella, aquella que incluye un mismo tipo de usuario y servicio, hora, día de la semana, y época del año, siempre y cuando el operador que realice el servicio sea el mismo, en caso de ser distintos cada uno podrá fijar su tarifa en forma independiente”*<sup>108</sup>.
96. En otras palabras, existiría la posibilidad que el adjudicatario pueda discriminar a las empresas de transporte interurbano en base a los factores señalados. Entonces, el concesionario podría utilizar el valor de la losa para favorecer unos usuarios o destinos por sobre otros, maximizando sus ingresos y distorsionando la competencia aguas abajo.
97. Sobre el cobro de tarifas por parte un concesionario, este H. Tribunal ha señalado en reiteradas ocasiones en los informes emitidos en virtud de la Ley N° 19.542 que Moderniza el Sector Portuario Estatal que *“[l]as tarifas que*

---

*cumpliendo así, con las normas generales del Ministerio de Transporte”*. En: BAE, numeral 1.10.7, literal j), p. 61.

<sup>108</sup> BAE, numeral 1.10.7, literal B.2, p. 64.

*cobre el concesionario por sus servicios, sean básicos u opcionales, deberán ser objetivas, públicas y no discriminatorias; y, cualquier acuerdo particular entre éste y un determinado usuario, que determine precios o condiciones más favorables que las publicadas, deberá ser incorporado a las tarifas vigentes y públicas*” (énfasis añadido)<sup>109-110</sup>.

98. En consecuencia, a juicio de esta Fiscalía, las Bases de Licitación otorgan al concesionario la posibilidad de explotar a las empresas de transporte interurbano al no incorporar montos máximos de arriendo de boleterías y tarifa por uso de losa. Al respecto, es probable que dichas empresas traspasen estos mayores costos a los clientes finales, que son los pasajeros. Esto considerando además que las Bases de Licitación establecen como criterio de evaluación de la oferta económica el pago a la Municipalidad, lo que aumenta el riesgo de explotación como se verá en el acápite siguiente.
99. En virtud de lo anterior, esta Fiscalía estima necesario, que las Bases de Licitación establezcan como criterio de adjudicación las menores tarifas a usuarios, que en este caso corresponderían al menos a los precios de arriendo de boleterías y derechos por uso de losa. Lo anterior, junto con la determinación de tarifas máximas -y reservadas<sup>111</sup>- a ofertar por los servicios que prestará el Terminal y que resultan necesarios para que las empresas de transporte interurbano puedan operar.

---

<sup>109</sup> Informe N° 4/2009, p. 39. Véanse también los Informes de puertos N° 5/2009, N° 6/2009, N° 9/2013, N° 10/2014 y N° 11/2014.

<sup>110</sup> Adicionalmente, el Terminal también tendrá salidas rurales y, como parte de la concesión, se contempla la posibilidad de que el futuro adjudicatario construya estacionamientos subterráneos, zonas de servicio y comercio. En: Op. cit. Nota N° 7, p. 7 y BAE, literal 1.10.6, pp. 58-63. Todos estos son desarrollos que generarán una nueva fuente de ingresos para quien se adjudique la licitación pero que tampoco se regulan de forma alguna, lo que también podría implicar que el concesionario explote a los usuarios finales de estos servicios.

<sup>111</sup> Así se ha establecido en materias de puertos, por ejemplo. Ver: Informe N° 11/2014, numeral 8.2, punto (ii).

## B.2. Pago a la Municipalidad como criterio de evaluación de la oferta económica

100. Teniendo en cuenta lo señalado en la sección anterior, el establecimiento de un régimen de libertad tarifaria para el concesionario, sumado a que, como se verá a continuación, el diseño de evaluación de ofertas y adjudicación incentiva a los participantes a ofertar mayores montos para luego traspasar ese costo a los usuarios, genera relevantes riesgos de explotación y no se incentiva la asignación eficiente de recursos.
101. De acuerdo a lo ya expuesto<sup>112</sup>, dentro de la pauta de evaluación se ponderan las ofertas de un pago fijo anual (10%) y de un pago variable anual (12%) a la Municipalidad. Es decir, el 22% del puntaje obtenido depende de los montos que se ofrezca pagar a la Municipalidad<sup>113</sup>.
102. Sobre este punto, las Bases de Licitación señalan que, a mayor monto ofrecido por concepto de pagos fijo y variable a la Municipalidad, mayor es el puntaje para el oferente, definiendo tramos para la asignación de puntaje, tal y como se puede ver a continuación en la Tabla N° 6, sin que se cuente con antecedentes que permitan justificar los tramos y ponderaciones definidas:

**Tabla N° 6: Tabla de evaluación pagos a la Municipalidad**

<b>Pago fijo anual</b>	<b>150 a 249 MM\$</b>	<b>250 a 349 MM\$</b>	<b>350 a 449 MM\$</b>	<b>450 a 549 MM\$</b>	<b>&gt; 550 MM\$</b>
Puntaje pago fijo anual	50%	60%	70%	80%	100%
<b>Pago variable anual</b>	<b>250 a 299 \$/salida</b>	<b>300 a 349 \$/salida</b>	<b>350 a 399 \$/salida</b>	<b>400 a 449 \$/salida</b>	<b>&gt; 450 \$/salida</b>
Puntaje pago variable anual	50%	60%	70%	80%	100%

Fuente: BAE, numeral 1.13.1, p. 71.

103. Al respecto, este H. Tribunal en reiteradas ocasiones ha señalado que el pago al ente licitante debiese ser un valor fijo para todos los participantes y

<sup>112</sup> Ver supra párrafo 49.

<sup>113</sup> Ambos factores a evaluar afectan el valor presente del monto que finalmente se pagará, y por tanto la evaluación económica que debe realizar una empresa para decidir participar de esta licitación.

no otorgar puntaje dentro de la evaluación de las ofertas. Dicho monto debe, además, determinarse en base al valor económico del bien licitado<sup>114</sup>. Lo anterior se debe al riesgo de que el concesionario traspase el mayor monto ofertado a los usuarios del bien licitado.

104. Así, por ejemplo, en Resolución N° 13/2006, el TDLC señaló que *“así establecido, el criterio de evaluación de los aspectos económicos, esto es, el mayor valor ofertado por encima del mínimo establecido, no tiene sustento en criterios que incentiven una eficiente asignación de los recursos requeridos para ofertar los servicios licitados, sino que se limita a originar o asegurar una renta monopólica en beneficio de la DGAC. Este tipo de diseño de licitación tendría, en principio, dos efectos directos: por un lado, generaría mayores costos de acceso a la facilidad esencial y, por otro, aumentaría el precio de aprovisionamiento a clientes finales (aerolíneas)”* (énfasis añadido)<sup>115</sup>.
105. De esta forma, contemplar como parte de la evaluación de las ofertas el monto pagado a la entidad licitante genera incentivos perversos a los potenciales interesados, especialmente ante la hipótesis de concesionar un bien que podría conferir una posición dominante en uno o más mercados. Así, las empresas participantes tenderán a realizar ofertas más elevadas para luego traspasar los sobrecostos a los usuarios de la concesión, lo que pueden realizar en razón del poder de mercado que adquieran por la explotación de la infraestructura licitada<sup>116</sup>.
106. En virtud de lo anterior, este H. Tribunal ha sido enfático al señalar que se debe priorizar como criterio económico de adjudicación la menor tarifa a cobrar a los usuarios de los servicios que se licitan<sup>117</sup>, que en este caso

<sup>114</sup> Op. cit. Nota N° 83, párrafo 126.

<sup>115</sup> TDLC, Resolución N° 13/2006, considerando 8°.

<sup>116</sup> La posibilidad de que se traspasen los costos a los usuarios finales ha sido reconocida por el TDLC en situaciones similares. Ver: TDLC, Resolución N° 52/2018, párrafos 43° y 44°.

<sup>117</sup> Op. cit. Nota N° 115, considerando 9°. Ver también: TDLC, Sentencia N° 121/2012, considerando 31°; Resolución N° 46/2015, párrafos 117°, 122° a 124°. En esta último se citan los informes relativos a las licitaciones de puertos Informes N° 5/2009, N° 6/2009, N° 9/2013, N° 10/2014, N° 11/2014, en

corresponderían a los precios de arriendo de boleterías y derecho de losa a las empresas de transporte interurbano. Estas tarifas, como se indicó en el acápite anterior, debiesen contar con valores máximos.

107. Conforme a lo indicado, esta Fiscalía considera necesario que las Bases de Licitación establezcan, como criterios de evaluación, las tarifas ofrecidas por los servicios indispensables que se licitan, definiendo que, a menor precio, mayor puntaje. Asimismo, este Servicio cree necesario mantener los pagos a la Municipalidad como fijos y, si así lo estima este H. Tribunal, fijar el o los criterios para determinar el valor económico del activo a concesionar a efecto de determinar los montos de dichos pagos.

### B.3. Monto de inversión de construcción como criterio de evaluación

108. Tal como se describió anteriormente<sup>118</sup>, dentro de la oferta económica se contempla el valor total de la inversión de construcción, debiendo ofertar como mínimo 752.250 UF. La Municipalidad determinó que un 15% del puntaje total depende del monto que se ofrece para invertir en la construcción del Terminal<sup>119</sup>, definiendo que, a mayor monto ofrecido, mayor puntaje, siendo evaluado según se observa en la Tabla N° 7 siguiente:

**Tabla N° 7: Tabla de evaluación inversión mínima**

Inversión mínima	752.250 a 799.999 UF	800.000 a 849.999 UF	850.000 a 899.999 UF	900.000 a 949.999 UF	> 950.000 UF
Puntaje inversión mínima	50%	60%	70%	80%	100%

Fuente: BAE, numeral 1.13.1, p. 71.

109. Al respecto, de la revisión de las Bases de Licitación y los antecedentes presentados por la Municipalidad en el marco del proceso licitatorio, el monto

los que explícitamente el TDLC ha solicitado que el criterio de adjudicación determinante sea “el menor índice tarifario de los servicios básicos ofrecidos a los usuarios, esto es, el menor promedio ponderado de las tarifas por los servicios sujetos a valores máximos”.

<sup>118</sup> Ver supra párrafo 48.

<sup>119</sup> Ve supra párrafo 49.

mínimo de inversión exigida es el resultado de multiplicar los 42.500 metros cuadrados del terreno que está definido como área verde o parque por 17,70 UF/m<sup>2</sup>, el cual es un valor referencial establecido en los informes trimestrales de precios de oferta de sitios elaborado por la Cámara Nacional de Servicios Inmobiliarios<sup>120</sup>.

110. Desde un punto de vista económico, esta Fiscalía estima que no existiría evidencia de que la valoración del terreno donde se emplazará una construcción, esté relacionada con la inversión requerida para la ejecución del proyecto<sup>121</sup>, por lo que esta metodología y el monto determinado no resultarían adecuados, siendo injustificados en opinión de este Servicio.
111. Además de lo señalado, la forma en que está incluido el monto de inversión como variable de adjudicación podría tener efectos nocivos en la licitación, pues el proyecto más costoso no necesariamente será efectivamente el más idóneo<sup>122</sup>.
112. Asimismo, este mecanismo iría en sentido contrario a las recomendaciones generales sobre licitaciones públicas hechas por organismos internacionales<sup>123</sup>, que sugieren inicialmente definir el proyecto por parte del ente licitante y luego adjudicarlo al oferente que pueda construirlo al menor precio.
113. Conforme a lo anterior, esta Fiscalía estima deseable que este H. Tribunal revise el criterio de evaluación relativo al monto de inversión a efecto de

---

<sup>120</sup> Bases Económicas, numeral 1.1., p. 1.

<sup>121</sup> Así, por ejemplo, si se requiere construir una plaza en el centro de una ciudad, ésta puede tener un valor por m<sup>2</sup> muy alto, pero requerir una inversión menor para su desarrollo o, por otro lado, la construcción de un puerto en una zona costera podría realizarse en terrenos con valores menores, sin embargo, se necesitan inversiones cuantiosas para erigir un proyecto de este tipo.

<sup>122</sup> Por otra parte, en general, las inversiones son de difícil fiscalización, especialmente si el futuro adjudicatario del proyecto es quien ejecutará las obras de construcción. Así, resultaría complejo para la Municipalidad determinar si los montos ofertados en la licitación serán los efectivamente invertidos en la construcción del Terminal.

<sup>123</sup> Para mayor detalle ver: OCDE, Hearing on the use of tenders and auctions, Working Party N° 2 on Competition and Regulation, diciembre 2014. Disponible en: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=daf/comp/wp2%282014%2915&doclanguage=en> [última visita: 31 de marzo de 2020]

definir si debe o no ser considerado y, si así lo estima pertinente, determine los criterios para fijar un monto mínimo para la construcción del Terminal.

**C. Bases de Licitación no toman resguardo ante eventual integración vertical o participación del adjudicatario en el mercado de la administración de terminales**

114. Desafortunadamente, las Bases de Licitación no limitan la integración vertical entre la empresa administradora del Terminal y empresas de transporte interurbano de pasajeros<sup>124</sup>. La discrecionalidad en la determinación de las tarifas por servicios básicos del Terminal contemplada en las Bases de Licitación facilita el desarrollo de conductas exclusorias por parte de un concesionario verticalmente integrado. Los riesgos de exclusión también podría presentarse ante la eventualidad que el adjudicatario participe directa o indirectamente en el mercado aguas arriba.
115. Por otro lado y en particular en el caso de integración vertical, podrían presentarse riesgos de coordinación al utilizar la administración del terminal como medio para su concreción. En cambio en el mercado aguas arriba podría presentarse un problema de concentración.
116. A continuación, se analizarán los riesgos a la libre competencia que podrían presentarse de concretarse los supuestos recién señalados.

**C.1. Falta de resguardos ante eventual integración vertical**

*i. Riesgos de exclusión*

117. Como se indicó, 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 las oficinas de venta de pasajes,

---

<sup>124</sup> Las Bases de Licitación establecen: “Para el servicio de transporte de pasajeros, el Concesionario podrá explotar directamente o a través de un tercero dicho servicio”. En: BAE, numeral 1.10.6, literal l), p. 61.

determina los tiempos de espera en andenes, entre otras variables de operación.

118. Es por ello que, ante la posibilidad de que el adjudicatario de la concesión sea una empresa verticalmente integrada a una empresa de transporte interurbano relevante en esta industria, esta Fiscalía considera necesario analizar los riesgos de exclusión que dicha situación genera<sup>125</sup>. En efecto, de existir dicha integración vertical, el concesionario tendrá el incentivo y la habilidad para realizar conductas exclusorias aguas abajo<sup>126</sup>.
119. Los riesgos de exclusión se pueden materializar en distintas conductas que tienden a impedir la competencia efectiva, como, por ejemplo, la negativa de acceso, el sabotaje o el uso oportunista de la información que se obtiene a propósito de la administración del insumo necesario<sup>127</sup>.
120. En primer lugar, la negativa de acceso al Terminal por parte de un concesionario verticalmente integrado, es una conducta de fácil identificación y fiscalización. Lo anterior, no obsta a que este tipo de conducta pueda presentarse<sup>128-129</sup>.
121. En segundo lugar, la conducta de sabotaje, entendida como el deterioro de la calidad de los servicios que una empresa verticalmente integrada presta a

<sup>125</sup> En cuanto a la posibilidad de que el concesionario verticalmente integrado lleve a cabo conductas explotativas, ello ya fue desarrollado en las secciones anteriores. Ver supra párrafo 92 y siguientes.

<sup>126</sup> Ver: TDLC, Sentencias N° 134/2014 y N° 136/2014. Estos riesgos también se han observado en otras jurisdicciones, por ejemplo, en España. Ver: Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (actual CNMC), Resolución Expte. 627/07, Estación Sur de Autobuses, 2008.

<sup>127</sup> Unión 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: 31 de marzo de 2020]

<sup>128</sup> Recientemente ingresó al TDLC demanda de Transportes Luna Express S.A. en contra de Sociedad Administradora del Terminal de Buses Cartagena Sociedad Inversiones Colina S.A. (Rol N° C-391-2020), la cual señala que la empresa demandada es la actual administradora del Terminal de Buses de Cartagena, la cual -según la demandante- no le estaría otorgando acceso al uso del referido Terminal.

<sup>129</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.

sus competidores aguas abajo<sup>130</sup>, puede ser muy complejo de identificar y fiscalizar<sup>131</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 sería más probable que se concreten.

122. En tercer lugar, la información comercial de las empresas de transporte interurbano a la que tendrá acceso el concesionario para poder gestionar el Terminal, 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<sup>132-133</sup>.
123. 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 competidoras, eligiendo los mejores

<sup>130</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: 31 de marzo de 2020]

<sup>131</sup> La FNE en mercados similares 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>132</sup> Op. cit. Nota N° 127, párrafo 78.

<sup>133</sup> Distintos organismos internacionales han establecido que la integración vertical puede ser anticompetitiva cuando se otorga un acceso privilegiado a un insumo relevante y además se tiene un poder de mercado sustancial en los mercados relevantes relacionados. Así, por ejemplo, el proveedor de un competidor en el mercado aguas abajo, puede colocar a sus competidores en una situación de desventaja competitiva, disuadiéndolos de expandirse en el mercado. Para mayor información, ver: U.S. Department Of Justice And The Federal Trade Commission, Draft Vertical Merger Guidelines Released For Public Comment, enero 2020. Disponible en: <https://www.ftc.gov/public-statements/2020/01/joint-vertical-merger-guidelines-draft-released-public-comment> [última visita: 31 de marzo de 2020]; OCDE, Information exchanges between competitors under competition law, DAF/COMP(2010)7, julio 2011, p. 228. Disponible en: <http://www.oecd.org/competition/cartels/48379006.pdf> [última visita: 31 de marzo de 2020] y; Op. cit. Nota N° 127, párrafo 78.

Esta práctica se ha observado en el sector tecnológico como una nueva teoría del daño. Para mayor detalle, ver: OCDE, Vertical Mergers in the Technology, Media and Telecom Sector Background Note by the Secretariat, DAF/COMP(2019)5, June 2019, p. 22. Disponible en: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2019\)5/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2019)5/en/pdf) [última visita: 31 de marzo de 2020]

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>134</sup>.

124. En otras palabras, el acceso a esta información podría dotar a una empresa de transporte interurbano verticalmente integrada de las herramientas necesarias para realizar conductas exclusorias.
125. El potencial uso estratégico de la información con el objeto de excluir a los competidores también sería una conducta difícil de identificar. En este sentido, también es complicado establecer resguardos conductuales adecuados, pues para el concesionario es indispensable contar con dicha información para el correcto funcionamiento del Terminal.
126. Adicionalmente, esta Fiscalía también tiene aprehensiones por las facultades reglamentarias del futuro concesionario del Terminal, ya que las Bases de Licitación señalan que éste debe dictar un reglamento que tiene por objetivo, entre otros, regular los aspectos necesarios para la prestación y explotación de cada servicio de la etapa de explotación, sin detallar si la Municipalidad tendrá injerencia en la elaboración, dictación y/o control del mismo<sup>135</sup>.

---

<sup>134</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 RODOVÍAS 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 RODOVÍAS S.A. toda suspensión, aumento o cambio de horario de estas salidas”* (énfasis añadido). En: Última información disponible a esta Fiscalía en respuesta Oficio Ord. N° 148, de 19 de enero de 2018 en el contexto de la Investigación sobre “Denuncia por eventual abuso en la concesión del Terminal de Buses de Estación Central”, Rol N° 2443-17 FNE. 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: Última información disponible a esta Fiscalía en respuesta Oficio Ord. N° 2490, de 14 de diciembre de 2017 en el contexto de la Investigación sobre “Denuncia por eventual abuso en la concesión del Terminal de Buses de Estación Central”, Rol N° 2443-17 FNE.

<sup>135</sup> Bases Técnicas, numeral 2.9.3, p. 38. Las Bases Técnicas sólo señalan que el Reglamento *“deberá ser presentado a la aprobación del Inspector”*. Las Bases de Licitación, establecen dos tipos de inspectores: (i) un inspector técnico de obras; y (ii) un inspector municipal de explotación. En atención al contenido del Reglamento, esta Fiscalía entiende que sería el inspector municipal de explotación quien debiese aprobar el Reglamento.

127. Finalmente, tampoco se contempla un mecanismo de resolución de conflicto en caso de cualquier dificultad que surja entre los participantes del mercado aguas abajo y el concesionario. Así, por ejemplo, el futuro adjudicatario podría establecer sanciones o multas excesivas por incumplimientos a las empresas de transporte interurbano que operen en el Terminal, quienes no contarían con un proceso imparcial para solucionar este o cualquier otro inconveniente que se presente.

*ii. Riesgos de coordinación*

128. La integración vertical también puede facilitar que las empresas en el mercado aguas abajo se coordinen, a través de la empresa administradora que podría funcionar como medio para intercambiar información. Dicha coordinación podría llevarse a cabo entre todos o solamente algunos actores y puede tener un objetivo de reducción de competencia entre las empresas coordinadas o de exclusión, respecto de empresas que no forman parte del cartel. Por lo anterior, estos riesgos pueden concretarse en conjunto con los ya descritos.

129. Lo anterior, en consideración a que la integración vertical proporcionaría las condiciones adecuadas para establecer y mantener un acuerdo, ya que: (i) genera un medio eficiente para supervisar el correcto cumplimiento de los términos del acuerdo y detectar posibles desvíos; (ii) ayuda al establecimiento de un mecanismo disuasorio o sanción que pueda activarse en caso de existir un desvío del acuerdo; y (iii) condiciona los incentivos de un competidor que podría desestabilizar el cartel, inhibiéndolo de actuar agresivamente<sup>136</sup>.

130. Al respecto, los terminales ya han sido utilizados como facilitadores para desarrollar un cartel. Por ejemplo, en la ruta Cartagena-Santiago-Cartagena, empresas de transporte interurbano celebraron un acuerdo de aumento en los precios de los pasajes, utilizando la administración del terminal como

---

<sup>136</sup> Op. cit. Nota N° 127, párrafos 82-85.

medio para comunicarse, ya que esta infraestructura estaba siendo administrada por una empresa relacionada a una de las transportistas coludidas<sup>137</sup>.

131. En otro caso, este H. Tribunal llegó a la convicción que Turbus, junto a otras empresas de transporte interurbano, se coludieron para entorpecer la entrada de un competidor en la ciudad de Antofagasta, imposibilitando su ingreso al Terminal Carlos Oviedo Cavada<sup>138</sup>. Dicho terminal era administrado por Infraestructura S.A -actual oferente junto a Arauco S.A. de la presente licitación- y, en atención a su relación con Turbus y Servicios Pullman Costa Central S.A.<sup>139</sup>, fue quien proporcionó las condiciones para establecer y mantener el acuerdo<sup>140</sup>.

### *iii. Conclusiones*

132. Como puede observarse, este Servicio identificó varios riesgos que podrían concretarse en caso de que el futuro adjudicatario estuviese integrado verticalmente con una o más empresas de transporte interurbano que operen en el Terminal.
133. Conforme a ello, esta Fiscalía considera que sería conveniente incorporar en las Bases de Licitación resguardos estructurales que permitirían minimizar los riesgos analizados. Dichas medidas pueden tener distintos niveles de restricción, pasando desde la limitación parcial de propiedad en la sociedad adjudicataria, a la prohibición total de participación en la licitación por parte de aquellas empresas que también participen en el mercado aguas abajo. Asimismo, la restricción puede establecerse para un subconjunto de

<sup>137</sup> TDLC, Sentencia N° 136/2014, considerandos 37° y 38°.

<sup>138</sup> TDLC, Sentencia N° 134/2014, considerando 96°.

<sup>139</sup> *“Que, por su parte, los siguientes son los hechos objetivos específicos contenidos en el requerimiento respecto del terminal Carlos Oviedo Cavada de la ciudad de Antofagasta; (i) dicho terminal es administrado por Infraestructura S.A. (en realidad, Sociedad de Inversiones e Infraestructura S.A., como se determina más adelante en esta sentencia), relacionada a Tur Bus (y, según afirmaciones de las propias requeridas en sus contestaciones, también a Pullman Costa) (...).”* Ibíd., considerando 40°.

<sup>140</sup> Ibíd., considerandos 93° y 94°.

empresas de transportes interurbano, dependiendo de su participación de mercado, por ejemplo.

134. Al respecto, y en la misma línea, la Comisión Preventiva Central, conociendo de una serie de denuncias de empresas de transporte de pasajeros que prestaban sus servicios en terminales de propiedad de la Ilustre Municipalidad de Santiago, señaló que *“uno de los medios eficaces para precaverse de dichos arbitrios [abusos unilaterales] es excluir la participación de las licitaciones de los terminales a las personas que sean empresarios de buses usuarios de estos terminales, o que lo sean sus socios, pues al evitarse la confusión en unas mismas personas de las calidades de administradores y usuarios de los terminales, se impedirían maniobras atentatorias de las libertades de comercio y trabajo”*<sup>141</sup>.
135. Por otra parte, en materia de aeropuertos, el Dictamen N° 1004, de 1997, de la Comisión Preventiva Central, impuso la prohibición absoluta a la participación de aerolíneas comerciales en todas las concesiones aeroportuarias, debido al alto riesgo de conductas discriminatorias en contra de la competencia aguas abajo que generaría la integración vertical.
136. El referido Dictamen N° 1004 fue revisado por este H. Tribunal que, en la Resolución N° 25/2008, indicó que la limitación de dicho dictamen no se extiende a la participación en concesiones aeroportuarias a empresas cuyo giro sea el transporte aéreo con naves pequeñas o su giro sea el combate de incendios forestales, trabajos agrícolas u otros servicios aerocomerciales menores; y siempre que no usen una proporción relevante de las instalaciones aeroportuarias.
137. También puede mencionarse el Dictamen N° 1045, de 1998, de la Comisión Preventiva Central, que establece limitaciones a las empresas que presenten un grado de integración vertical relevante con la actividad portuaria, como la prohibición de poseer más de un 40% de participación en la sociedad

---

<sup>141</sup> Comisión Preventiva Central, Ord. N° 337/636 de 1982, considerando 4°.

concesionaria administradora del puerto. Restricciones similares y adaptadas a condiciones particulares de cada terminal portuario han sido establecidas por este H. Tribunal en diversos informes<sup>142</sup>.

138. Sin bien, a juicio de este Servicio, lo óptimo sería establecer una prohibición total a la integración vertical entre el concesionario y las empresas de transporte interurbanos que utilizarán el Terminal, en caso de que este H. Tribunal pudiese identificar eficiencias derivadas de esta integración vertical, puede también evaluarse establecer otro tipo de medidas intermedias que impidan la materialización de los riesgos detectados.

**C.2. Falta de resguardos respecto de riesgos derivados de la relación directa o indirectamente entre el adjudicatario y otras administradoras de terminales**

139. El diseño de las Bases de Licitación no toma resguardos respecto a la posibilidad de que el futuro adjudicatario sea una empresa que actualmente administre, directa o indirectamente, otro terminal en la Región Metropolitana o en las rutas servidas desde y hacia el nuevo Terminal.
140. Sobre este punto, esta Fiscalía considera que, de permitirse que alguno de los actuales administradores de terminales de la Región Metropolitana o miembros de su grupo empresarial se adjudiquen el Terminal, se mantendría la alta concentración respecto a los servicios que prestan estas infraestructuras a las empresas de transporte interurbano, lo cual es especialmente relevante en atención a que un porcentaje importante de rutas se inician por las empresas de transporte interurbano exclusivamente en solo un terminal<sup>143</sup>.
141. Ahora bien, el riesgo de concentración incrementa la capacidad de excluir y/o explotar en el mercado aguas abajo. Asimismo, si no hay presión competitiva también podrían darse incentivos para que en el mercado aguas arriba los

---

<sup>142</sup> Ver: Informe N° 10/2014, Informe N° 11/2014, Informe N° 14/2019.

<sup>143</sup> Ver supra párrafo 40.

participantes se coordinen de tal forma de abusar de la posición de domino conjunta alcanzada fruto de la coordinación.

142. Así, resulta necesario que este H. Tribunal evalúe la pertinencia de establecer medidas de carácter estructural para estas Bases de Licitación que consideren también la participación de los oferentes -directa o indirecta- en la administración de otros terminales de la Región Metropolitana y en las rutas servidas desde y hacia el nuevo Terminal. Una posibilidad sería considerar una solución similar a la establecida en materia de puertos<sup>144</sup>, teniendo en cuenta las particularidades de esta industria.

#### **D. Plausibilidad de que se materialicen los riesgos descritos**

143. Como se señaló anteriormente<sup>145</sup>, el único oferente para la presente licitación es una UTP, compuesta por Arauco S.A. e Infraestructura S.A. En relación a esta UTP, la empresa Arauco S.A. se presenta como la firma que aporta la experiencia en materia de construcción<sup>146</sup>, mientras que Infraestructura S.A. indica ser la empresa que cuenta con experiencia en administración de terminales a nivel nacional<sup>147</sup>.
144. Como se verá a continuación, algunas de las características de este único oferente permiten sostener que los riesgos observados por esta Fiscalía en la sección precedente podrían concretarse de ser adjudicada la licitación a esta UTP.
145. En primer lugar, Infraestructura S.A. es parte del grupo empresarial Turbus, en consecuencia, está integrada verticalmente con la Empresa de

---

<sup>144</sup> Comisión Preventiva Central, Dictamen N° 1045, de 1998, punto XIII, numeral 4°.

<sup>145</sup> Ver supra párrafo 10.

<sup>146</sup> Documento presentado por Arauco S.A. titulado "Anexo\_Administrativo\_c)\_Formato\_1". Disponible en: <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=k3HHXyxeu2Nm8cKo0FPtbLryf3YDP3PBROF4mHFUT5HIV6BmeZND9IZnm3ro6j> [última visita: 31 de marzo de 2020]

<sup>147</sup> *Ibíd.*

Transportes Rurales Limitada (“Turbus”)<sup>148</sup>, reconocida firma que se dedica al transporte interurbano y que cuenta con una importante participación en esta industria a nivel nacional. Dentro de este grupo también existen otras empresas de transporte interurbano de pasajeros que, por ende, también se relacionarían a Infraestructura S.A.<sup>149</sup>.

146. Adicionalmente, también es parte de este grupo la sociedad Inmobiliaria e Inversiones Ando Limitada (“Ando Ltda.”), empresa que administra actualmente el Terminal Alameda<sup>150</sup>.
147. En este caso, el posible adjudicatario tendría relación directa con una serie de empresas dedicadas al transporte interurbano, siendo en particular Turbus un actor relevante a nivel nacional. En consecuencia, se aumenta la probabilidad de que todos los riesgos explotativos y exclusorios descritos anteriormente se concreten, más aún ante la presencia de empresas verticalmente integradas.
148. Especialmente relevante para la presente consulta sería el acceso a la información que tendría el futuro concesionario, toda vez que esta UTP propuso implementar -adicional a las exigencias técnicas del proyecto- un sistema de “control de ticket”, que permitiría llevar un conteo de los pasajeros al interior de los buses y un “control de boleterías”, que monitorearía de forma centralizada las compras que se realizarían en el Terminal (aun cuando estaría limitado a las compras desde tótems centralizados de venta de pasajes que el proyecto plantea implementar)<sup>151</sup>.

---

<sup>148</sup> Declaración confidencial de fecha 31 de marzo de 2020 a las 16:00 horas.

<sup>149</sup> Op. cit. Nota N° 45. Así en este grupo se encuentran las empresas Cóndor Bus SpA, Compañía JAC Transportes SpA, Transportes Buses del Sur SpA, Transportes Intersur SpA y Buses Bío-Bío SpA.

<sup>150</sup> Declaración confidencial de fecha 31 de marzo de 2020 a las 16:00 horas..

<sup>151</sup> Documento presentado por Arauco S.A. titulado “k.19.1 Anteproyecto Control Centralizado”, p. 9. Disponible en: <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=k3HHXyxeu2Nm8cKo0FPtbLryf3YDP3PBROF4mHFUT5HIV6BmeZND9IZnm3ro6j> [última visita: 31 de marzo de 2020]

149. En segundo lugar, dentro de los antecedentes presentados en la oferta de la UTP, Infraestructura S.A. afirma administrar actualmente 8 terminales en regiones distintas a la Metropolitana<sup>152</sup>. Sobre este punto, esto podría ser relevante en una o más rutas, toda vez que si Infraestructura S.A. tiene control de terminales fuera de la Región Metropolitana, puede influir en el terminal de llegada a esta región. Así, por ejemplo, podría realizar conductas de sabotaje fuera de la Región Metropolitana para beneficiar a su terminal relacionado<sup>153</sup>.
150. En definitiva, el único oferente de esta licitación tiene una implicancia relevante en la industria de transporte interurbano de pasajeros a nivel nacional y, además, tiene empresas relacionadas en ambos mercados, generando la capacidad e incentivos para materializar los riesgos descritos precedentemente. Más aún, Turbus ya ha sido condenado en esta sede por conductas anticompetitivas, en las que participó su relacionada -la sociedad Infraestructura S.A.- sin que las Bases de Licitación hayan adoptado resguardos adecuados para reducir la posibilidad que se repitan tales ilícitos.

## V. CONCLUSIONES

151. Del análisis previamente presentado, esta Fiscalía estima conveniente poner en consulta a este H. Tribunal los siguientes aspectos de las Bases de Licitación.

---

<sup>152</sup> . En: Documento presentado por Arauco S.A. titulado “b) Certificados Experiencia Operador”, disponible en: <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=k3HHXyxeu2Nmpm8cKo0FPtbLryf3YDP3PBROF4mHFUT5HIV6BmeZND9IZnm3ro6j> [última visita: 31 de marzo de 2020]

<sup>153</sup> Adicionalmente, Infraestructura S.A. tiene participación en el 20% del capital de Rodoviaros Chile Limitada, siendo los otros socios de esta empresa: (i) Ando Ltda. con un 40% de participación; (iii) Inmobiliaria e Inversiones P y R S.A. -actual concesionaria del Terminal de Estación Central y relacionada al grupo Pullman- con un 20% de participación; e (iv) Inmobiliaria Trans-Car y Cía. Ltda. con un 20% de participación. Dentro del giro de Rodoviaros se encuentran actividades vinculadas a la administración de terminales e intermodales y al transporte terrestre. En: Fojas 3724, N° 2978, de 2002, del Registro de Comercio del Conservador de Bienes Raíces de Santiago. En el entendido de esta Fiscalía, esta empresa no registra actualmente movimientos. Sin embargo, si llegara a registrar actividad alguna, este vínculo entre competidores podría aumentar los riesgos de coordinación en el mercado aguas arriba.

152. En primer lugar, este Servicio estima que el plazo otorgado por la Municipalidad para preparar las ofertas es insuficiente, en consideración a la infraestructura que se quiere construir y los antecedentes que se exigen para presentar un anteproyecto del Terminal, lo cual podría haber limitado la concurrencia al proceso licitatorio, por lo que se considera pertinente que este H. Tribunal evalúe la pertinencia del periodo de tiempo establecido por la Municipalidad para la presentación de los antecedentes de los potenciales oferentes y, de estimarlo necesario, determine el plazo prudente para ello.
153. En segundo lugar, esta Fiscalía no observó que dentro de la licitación se haya puesto a disposición de los potenciales oferentes antecedentes que justifiquen el monto a reembolsar a Arauco S.A.
154. En este sentido, con el objeto de mejorar la transparencia del proceso y evitar ventajas injustificadas que podrían reducir de forma injustificada la concurrencia de interesados a la licitación en consideración a la falta de respaldo de los montos establecidos como reembolsables por la Municipalidad, esta Fiscalía estima deseable la publicación de los criterios considerados por dicha entidad y los presupuestos presentados por el postulante del proyecto, además del análisis en cuanto a si corresponden o no a valores de mercado, conforme a lo indicado en el artículo 15 del reglamento de la LFUC.
155. En tercer lugar, esta Fiscalía considera que debiesen ampliarse los criterios asociados al factor de adjudicación de experiencia toda vez que, con los términos actualmente establecidos, existiría la posibilidad de limitar la libre concurrencia al proceso licitatorio. Al respecto, sería conveniente que este H. Tribunal determine los criterios generales y la forma en que debería ser evaluada la exigencia de experiencia contenida en las Bases de Licitación.
156. En cuarto lugar, las Bases de Licitación establecen una visita y una reunión informativa, ambas simultáneas y de carácter obligatorio para los potenciales oferentes de la licitación, pudiendo esta instancia promover la interacción

entre interesados por la concesión durante el proceso licitatorio, por lo que esta Fiscalía considera deseable que este H. Tribunal determine que estas instancias sean opcionales e independientes entre los interesados. En caso que este H. Tribunal estime necesario mantener la obligatoriedad de las mismas, se estima necesario diseñar las Bases de Licitación de tal forma que se reduzcan las oportunidades de comunicación entre interesados.

157. En quinto lugar, este Servicio estima que permitir un régimen de libertad tarifaria absoluto para el concesionario, así como establecer como criterio de evaluación de la oferta económica el mayor pago a la Municipalidad, son condiciones no justificadas que generan riesgos de abuso de dominancia en la etapa de explotación de la concesión.
158. Por lo anterior, esta Fiscalía considera necesario que las Bases de Licitación rediseñen su pauta de evaluación, estableciendo como criterios de evaluación la valoración de la menor tarifa ofrecida por arriendo de boleterías y derecho de losa -servicios indispensables que se licitan- y considerando tarifas máximas a ofertar en base a condiciones competitivas, y definiendo que, a menor tarifa ofrecida, mayor puntaje. Asimismo, las tarifas máximas que se oferten en el proceso licitatorio debieran ser reservadas.
159. A su vez, se debe eliminar como criterio de evaluación de las ofertas los pagos a la Municipalidad, sin perjuicio que estos se mantengan como fijos y, si así estima este H. Tribunal, establecer los criterios para determinar el valor económico del activo a concesionar a efecto de justificar los montos de dichos pagos.
160. En sexto lugar, este Servicio estima deseable que este H. Tribunal determine si se debe considerar o no, como criterio de evaluación, el monto de inversión de construcción, pues podría desincentivar la participación de interesados en la licitación, además de dirigir los incentivos a ofrecer inversiones cuantiosas que derivarían en mayores costos de operación del Terminal y, si así lo estima pertinente, determine los criterios para fijar un monto mínimo para la

construcción de esta infraestructura, ya que esta Fiscalía considera que la metodología y monto determinado no se encontrarían debidamente justificados.

161. Finalmente, ante la posibilidad de que el adjudicatario de la concesión participe directa o indirectamente en empresas de transporte interurbano que operen en el Terminal o en la administración de otro terminal que preste servicios a empresas de transporte interurbanas, se observa que ello generaría riesgos de exclusión y de coordinación, además de los riesgos de explotación ya mencionados.
162. Sobre los riesgos indicados en el párrafo anterior, este Servicio estima que no todos serían evitables a través de resguardos conductuales, ya que este tipo de medidas imponen obligaciones de fiscalización que, como se indicó anteriormente, son de difícil ejecución -en particular las relacionadas al uso ilícito de información necesaria para la administración del Terminal- y/o altamente costosas, especialmente respecto a conductas de sabotaje. Por último, se observa que este tipo de restricciones difícilmente podrán aminorar los riesgos de coordinación.
163. Asimismo, en el mercado aguas arriba, ante la hipótesis que el futuro adjudicatario participe directa o indirectamente en la administración de otros terminales de pasajeros, en la Región Metropolitana o en los destinos servidos desde o hacia el Terminal que se licita, se mantendría la alta concentración que actualmente se observa en este mercado y que otorga una posición de dominio a algunos terminales para un número importante de destinos<sup>154</sup>.
164. Por lo anterior, esta Fiscalía considera pertinente evaluar el establecimiento de medidas de carácter estructural para estas Bases de Licitación en particular. A juicio de este Servicio, los riesgos justificarían la prohibición de participación de actores que se relacionen directa o indirectamente con

---

<sup>154</sup> Ver supra párrafo 140.

empresas de transporte interurbano que operen en el Terminal o en la administración de otro terminal que preste servicios a empresas de transporte interurbanas.

165. Ello, sin perjuicio de que sería posible establecer límites objetivos y verificables a estas relaciones, en razón a las condiciones específicas de operación de este Terminal. En este caso, sería también necesario determinar los mecanismos adecuados de verificación y cumplimiento en caso de superarse los umbrales que se pudiesen establecer a estos efectos por este H. Tribunal.

**POR TANTO**, en mérito de lo expuesto y de lo dispuesto en los artículos 1°, 2°, 18 N° 2, 31 y 32 del DL N° 211,

**SOLICITO AL H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA:**

Tener por formulada la presente consulta, admitirla a tramitación y pronunciarse acerca de si las Bases de Licitación de la Licitación N° ID 2392-13-LR19, para asignar la concesión de la estación intermodal metropolitana en la comuna de Pedro Aguirre Cerda, se ajustan o no al DL N° 211, estableciendo -de ser posible y necesario- los términos y condiciones de competencia que deberá cumplir dicha licitación pública, en particular respecto de -al menos- las materias indicadas en la sección IV, considerando las sugerencias señaladas en el cuerpo de la consulta.

**PRIMER OTROSÍ:** Solicito se sirva este H. Tribunal tener por acompañados los siguientes documentos, con citación:

1. Decreto N° 6291, de 2 de mayo de 2019, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda que autoriza las Bases de Licitación.
2. Bases Administrativas Generales para la concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19.
3. Bases Administrativas Especiales para la concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19.

4. Bases Económicas para la concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19.
5. Bases Técnicas para la concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19.
6. Formatos N° 1 a N° 8 para presentación de ofertas de la licitación para la concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19.
7. Formatos para presentación de ofertas económicas de la licitación para la concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19.
8. Decreto N° 8100, de 5 de junio de 2019, que contiene las Aclaraciones N° 1 y N° 2 de la licitación para la concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.
9. Anexo N° 1 “Mecánica de Suelos Concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19”, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.
10. Anexo N° 2 “Estudios Estratégicos – Términos de Referencia Concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19”, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.
11. Anexo N° 3 “Estudio Alternativa Reordenamiento Ambiental EAE y Prop. Seccional Estudios Urbanos y Ambientales Concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19”, de Geoacción.
12. Anexo N° 4 “Participación Ciudadana – Análisis de Encuestas y Satisfacción Concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19”, de Kapa SpA.
13. Anexo N° 5 “Estudio Social y Económico del Uso del Suelo Concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19”, de Kapa SpA.

14. Anexo N° 6 “Alternativas de Mantenición de Parques y Espacios Públicos Concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19”, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.
15. Anexo N° 7 “Partida General Concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19”, de Arauco S.A. e Isla Arquitectos Asociados.
16. Anexo N° 8 “Informe de Diagnóstico sobre comuna Pedro Aguirre Cerda Concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19”, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.
17. Certificado de Informes Previos N° 12305/18, Folio N° 12305, de 25 de abril de 2018, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.
18. Decreto N° 11077, de 29 de julio de 2019, que contiene las Aclaraciones N° 3 a N° 5 de la licitación para la concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.
19. Anexo N° 3A “Presupuesto detallado de construcción para presentación de ofertas de la licitación para la concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19”, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.
20. Anexo N° 3B “Análisis de Precios Unitarios para presentación de ofertas de la licitación para la concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19”, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.
21. Tabla N° 2 “Multas e infracciones a la concesionaria de la licitación para la concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19”, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.
22. Acta de reunión informativa, de fecha 16 de marzo de 2019, de la licitación para la concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.
23. Acta de visita a terreno, de fecha 16 de marzo de 2019, de la licitación para la concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.

24. Preguntas y respuestas de la licitación para la concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.
25. Acta de Calificación Técnica, de fecha 12 de septiembre de 2019, de la Comisión Evaluadora de la licitación para la concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.
26. Fe de erratas Acta de Calificación Técnica, de fecha 25 de septiembre de 2019, de la Comisión Evaluadora de la licitación para la concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.
27. Acta de Apertura Económica, de 25 de septiembre de 2019, de la licitación para la concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.
28. Decreto N° 1522, de 24 de enero de 2020, que prorroga el plazo de adjudicación de la licitación para la concesión Estación Intermodal Metropolitana Pedro Aguirre Cerda ID 2392-13-LR19, de la Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.
29. Captura de pantalla de ficha de licitación ID 2392-13-LR19 obtenida desde web [mercadopublico.cl](http://mercadopublico.cl) de fecha 13 de abril de 2020.

**SEGUNDO OTROSÍ:** En atención a lo dispuesto en el numeral 3° del texto vigente del Auto Acordado N° 5 de este H. Tribunal, solicito al H. Tribunal declarar expresamente la suspensión del procedimiento licitatorio convocado por la Municipalidad con fecha 3 de mayo de 2019, a través de la publicación de las Bases de Licitación en Mercado Público, bajo el N° ID 2392-13-LR19, en tanto no sea resuelta la presente consulta, y comunicar dicha suspensión por la vía más expedita a la I. Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.

En el presente caso, estamos frente a un proceso licitatorio que no ha concluido a la fecha de ingreso de la consulta, toda vez que el plazo fatal para adjudicar la

concesión es el día 22 de abril de 2020 y, según la información publicada en el portal [mercadopublico.cl](http://mercadopublico.cl), aún no ha sido dictada la resolución de adjudicación.

Asimismo, y en relación al Auto Acordado N° 21 de este H. Tribunal, esta Fiscalía considera que la licitación motivo de la consulta no califica como uno de aquellos casos respecto del cual se justifique la autorización para que éste pueda continuar ejecutándose.

En efecto, el acto consultado no requiere de su materialización en el contexto del estado de catástrofe decretado en Chile debido a la pandemia de COVID-19, no siendo indispensable su ejecución, al no tener impacto ni relevancia para la situación que afecta a nuestro país.

Por otro lado, la concesión del Terminal es por 35 años -sin contar la fase de construcción-, y contempla un pago por adelantado a la Municipalidad por adjudicación de \$1.050.000.000. Por lo anterior, permitir su materialización, considerando los riesgos a la libre competencia expuestos por esta Fiscalía, puede implicar altos costos si con posterioridad es necesario revertir dicha asignación.

**TERCER OTROSÍ:** Al H. Tribunal solicito tener presente que mi personería para representar a la Fiscalía Nacional Económica consta en el Decreto Supremo N° 158 de 11 de diciembre de 2018 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, mediante el cual se me nombra en el cargo de Fiscal Nacional Económico.

Asimismo, solicito se tenga presente que, en mi calidad de abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, asumiré personalmente el patrocinio en estos autos, con el domicilio singularizado en la comparecencia. Sin perjuicio de lo anterior, por este acto confiero poder al abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, don Alejandro Domic Seguich, de mí mismo domicilio, quien podrán actuar de forma separada e indistintamente con el suscrito.