

Santiago, 10 de marzo de 2023

**VISTOS:**

1. La presentación de 2 de noviembre de 2022, ingreso correlativo N°32.611-22 (“**Notificación**”), mediante la cual Hapag–Lloyd Aktiengesellschaft (“**Hapag-Lloyd**”), por una parte, y Sociedad Matriz SAAM S.A. y SAAM Inversiones SpA (“**Vendedoras**” y, junto con Hapag–Lloyd, “**Partes**”) por la otra, notificaron a la Fiscalía Nacional Económica (“**Fiscalía**” o “**FNE**”) una operación de concentración consistente en la eventual adquisición por parte de Hapag–Lloyd de SAAM Ports S.A. (“**SAAM Ports**”) y SAAM Logistics S.A. (“**SAAM Logistics**” y, junto con SAAM Ports, las “**Sociedades Objeto**”, y a todo, la “**Operación**”), y solicitaron determinadas exenciones a la Notificación.
2. La resolución de 16 de noviembre de 2022, que dio lugar a las exenciones solicitadas de manera parcial, la resolución de igual fecha que declaró incompleta la Notificación, y la presentación de 30 de noviembre de 2022, ingreso correlativo N°33.025-22, que subsana los errores y omisiones de la Notificación, y complementa ésta (“**Complemento**”).
3. La resolución de 15 de diciembre de 2022, que instruyó el inicio de la investigación bajo el Rol FNE F332-2022 (“**Investigación**”).
4. La reunión sostenida entre la Fiscalía y los apoderados de las Partes de 23 de enero de 2023, en la que se les informó, en base a los antecedentes de la Investigación recabados hasta dicha fecha, de los riesgos que la materialización de la Operación podría producir para la libre competencia, de conformidad con el artículo 53 del Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N°211 de 1973, y sus modificaciones posteriores (“**DL 211**”).
5. El acuerdo de suspensión de 25 de enero de 2023, suscrito entre la Fiscalía Nacional Económica y las Partes, mediante el cual se dispuso la suspensión del plazo de la investigación hasta por un término de 20 días hábiles, según dispone el artículo 60 del DL 211.
6. El documento de 16 de febrero de 2023, ingreso correlativo N°35.453-23, donde las Partes ofrecieron medidas de mitigación a la Fiscalía (“**Medidas**”), y la reunión sostenida el 27 de febrero de 2023, en la que ésta comunicó a dichas Partes las observaciones y comentarios de la FNE respecto de las Medidas.
7. La Ley N°19.542 sobre Modernización del Sector Portuario Estatal de 1997, junto a sus modificaciones posteriores (“**Ley N°19.542**”), y su respectivo Reglamento, contenido en el Decreto Supremo N°104 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que Establece las Normas y Procedimientos que Regulan los Procesos de Licitación (“**Reglamento**”).
8. Lo establecido en la Guía de Remedios de esta Fiscalía, de 1 de junio de 2017.
9. Lo dispuesto en los artículos 46, 47, 48, 49, 53, 54, 55 y 56 del DL 211.

**CONSIDERANDO:**

1. Que la Operación consiste en la adquisición, por parte de Hapag-Lloyd, de las Sociedades Objeto, las que desarrollan los negocios de terminales portuarios y servicios de logística. Según lo señalado por las Partes, y lo revisado por la Fiscalía, la naturaleza jurídica de la Operación califica bajo la hipótesis del artículo 47 letra b) del DL 211.
2. Que Hapag–Lloyd ofrece servicios de línea para el transporte global de carga contenerizada, y opera terminales portuarios en Europa y África. En Chile, la única filial activa de Hapag–Lloyd es Hapag–Lloyd Chile SpA, cuya actividad principal es actuar como agente naviero local ante terceros en nombre de su matriz.

3. Que, respecto a las Sociedades Objeto, SAAM Ports es la sociedad bajo la cual se estructura la división de terminales portuarios de su grupo empresarial. En particular, participa en la administración y operación de los siguientes terminales portuarios en Chile: (i) Iquique Terminal Internacional (“ITI”), con un 100% de la propiedad; (ii) Antofagasta Terminal Internacional (“ATI”), con un 35% de la propiedad; (iii) San Antonio Terminal Internacional (“STI”), con un 50% de la propiedad; (iv) San Vicente Terminal Internacional, con un 50% de la propiedad; y (v) Puerto Corral, con un 50% de la propiedad. Por otra parte, SAAM Logistics ofrece diferentes servicios logísticos, entre ellos, el servicio de almacenamiento extraportuario.
4. Que, como se anota –en Chile– las actividades de Hapag–Lloyd y las Sociedades Objeto se relacionan verticalmente entre los mercados de transporte de carga contenerizada realizado por navieras (Hapag-Lloyd), la administración, operación de puertos y oferta de servicios portuarios (SAAM Ports), y los servicios de almacenamiento extraportuario y otros servicios logísticos (SAAM Logistics). A continuación, de modo preliminar, y sin perjuicio de los diferentes análisis o antecedentes que se puedan recabar en la siguiente fase de la Investigación, se identifican las posibles definiciones de los mercados relevantes en que incidirían dichas actividades y que fueron utilizadas en el análisis de primera instancia.
5. Que, en cuanto al mercado relevante en que participan las navieras, éste corresponde con lo que en casos anteriores se ha definido como servicio de transporte marítimo de línea mediante contenedores. Su dimensión geográfica ha sido definida por cada ruta comercial o *trade*, las cuales se componen por un grupo de puertos presentes en determinadas zonas geográficas (e.g. costa oeste de Sudamérica – Lejano Oriente), distinguiéndose cada dirección o tramo del *trade*. Al respecto, Hapag–Lloyd es uno de los principales actores en el mercado de transporte marítimo de línea mediante contenedores.
6. Que, preliminarmente se consideró la definición plausible de mercado relevante de producto para los servicios portuarios como la provisión de aquellos básicos, que se segmentan por tipo de carga –en este caso con principal interés en la carga contenerizada–, ofrecidos por los puertos de uso público dentro de un área de influencia geográfica que tiene un determinado puerto o *hinterland*. Por ejemplo, en el caso de ITI, y según ha sido señalado por el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (“H. TDLC”)<sup>1</sup> y esta FNE anteriormente<sup>2</sup>, se consideró el mercado relevante geográfico como la Región de Tarapacá, región en la cual ITI es el único puerto de uso público para transferencia de carga contenerizada. Asimismo, en el caso de STI, en principio, el alcance geográfico del mercado portuario correspondería a los puertos ubicados en la Región de Valparaíso<sup>3</sup>, donde STI contaría con una participación superior al [40-50]%.
7. Que, en lo referido al almacenamiento extraportuario, éste fue analizado como los servicios prestados fuera de un puerto a exportadores o importadores en materia de almacenamiento transitorio (es decir, a la espera de que la carga pase los controles aduaneros para su internación o salida del terminal), junto a otros servicios complementarios<sup>4</sup>.
8. Que, atendida la naturaleza de los servicios provistos, preliminarmente el alcance geográfico del almacenamiento extraportuario se limitaría a las zonas aledañas a los puertos respectivos, la cual corresponde al territorio jurisdiccional de la aduana del puerto<sup>5</sup>. SAAM Logistics opera en las zonas geográficas de San Antonio, Valparaíso e Iquique, constituyendo cada una —en principio— un mercado relevante específico.

<sup>1</sup> Informes del H. TDLC N° 10/2014, Sección 6.4; N°11/2014, Sección 6.4; N°14/2019, Sección II.J.a. y N°25/2022, Sección II.6.ii.

<sup>2</sup> Aporte de antecedentes de la FNE en autos Rol NC N° 415-2012; Aporte de antecedentes de la FNE en autos Rol NC N°416-2013, párr. 47; Aporte de antecedentes de la FNE en autos Rol NC N°480-2020, párr. 59 y 60; e Informe Rol FNE F135-2019, párr. 58.

<sup>4</sup> Un almacén extraportuario es definido legalmente como un “*recinto de depósito aduanero destinado a prestar servicios a terceros, donde puede almacenarse cualquiera mercancía hasta el momento de su retiro, para importación, exportación u otra destinación aduanera*”. Artículo 56 del D.F.L N° 30.

<sup>5</sup> El DFL 30, artículo N°56 señala que: “[t]ales recintos deberán ubicarse dentro del territorio jurisdiccional de la Aduana de la cual dependen y respecto de mercancías a importarse, sólo podrán depositarse en ellos aquellas que ingresen al país por las Aduanas de su jurisdicción”.

9. Que, cabe tener presente que la actividad portuaria se encuentra parcialmente regulada, entre otras<sup>6</sup>, por la Ley N°19.542 y su Reglamento<sup>7</sup>. En dichos cuerpos normativos, el legislador estableció, un acceso abierto y no discriminatorio garantizado a los servicios portuarios; tarifas máximas para los servicios portuarios básicos; políticas objetivas y no discriminatorias de descuentos<sup>8</sup>.
10. Que, según se expondrá, la Investigación da cuenta, preliminarmente, de que la Operación generaría riesgos verticales y de conglomerado, por lo que ésta podría reducir sustancialmente la competencia en los términos del Título IV del DL 211. En atención a dicha posibilidad, resulta necesario para esta Fiscalía realizar una investigación en profundidad, tanto del mercado como de los efectos que la Operación genera en el mismo, con el objeto de recabar mayores antecedentes para corroborar o descartar, ya sea total o parcialmente, las aprensiones de competencia que a continuación se detallarán y su entidad. En definitiva, la Fiscalía requiere de una investigación en profundidad a fin de determinar si la Operación resulta o no apta para reducir sustancialmente la competencia de conformidad al artículo 57 del DL 211.
11. Que, en primer lugar, considerando la eventual integración vertical entre los servicios de transporte marítimo de contenedores de Hapag-Lloyd y los servicios de terminales portuarios de SAAM Ports, esta Fiscalía estima que las relaciones verticales identificadas podrían dar lugar a un riesgo de bloqueo de insumos. Considerando que los terminales portuarios constituyen insumos necesarios para que las navieras puedan prestar sus servicios de transporte marítimo de contenedores, existe el riesgo que, una vez perfeccionada la Operación, Hapag-Lloyd pueda perjudicar a aquellos competidores que utilizan los terminales portuarios de SAAM Ports. Ello, ya sea por la vía de incrementar los precios, disminuir la calidad de los servicios ofrecidos u otro que pueda afectar la capacidad de competir de los rivales de la entidad integrada.
12. Que, al respecto, de acuerdo a lo que pudo constatar esta FNE y en línea con la jurisprudencia del H. TDLC, la entidad resultante, como concesionario, tiene la posibilidad de influir en el desempeño competitivo del resto de las navieras y, en consecuencia, habilidad para perjudicar a los competidores de Hapag-Lloyd. Ello, ya sea por la vía de otorgar condiciones comerciales desfavorables, o afectando la calidad del servicio de aquéllas. A este respecto, algunos actores de la industria consultados en la Investigación indicaron que dicha afectación podría materializarse, por ejemplo, mediante la disminución de los tiempos de transferencia y asignación de espacios en épocas de congestión<sup>9</sup>. Respecto a los incentivos, como ha sido sostenido por esta Fiscalía<sup>10</sup> y el H. TDLC<sup>11</sup>, una estrategia de discriminación (en favor de la naviera integrada, Hapag-Lloyd en este caso) podría ser, en principio, rentable para la entidad resultante.
13. Que, en segundo lugar, considerando la relación existente entre las actividades de Hapag-Lloyd en los servicios de transporte marítimo de carga en contenedores, y los servicios de almacenamiento extraportuario que ofrece SAAM Logistics, a partir de la Investigación es posible observar la posibilidad de que Hapag-Lloyd pueda imponer condiciones para que sus clientes contraten –conjuntamente con los servicios de transporte de aquélla– los servicios de SAAM Logistics, o para que empeoren las condiciones comerciales de aquellos actores que contraten servicios de almacenamiento extraportuario con los competidores de SAAM Logistics.
14. Que, consecuentemente –conforme al estado actual de la Investigación–, es posible afirmar que Hapag-Lloyd contaría con habilidad para imponer condiciones comerciales destinadas

---

<sup>6</sup> Asimismo, cada uno de los puertos cuenta con ciertos reglamentos y contratos de concesión que contienen obligaciones específicas para cada operador portuario.

<sup>7</sup> Reglamento, contenido en el Decreto Supremo N°104 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que Establece las Normas y Procedimientos que Regulan los Procesos de Licitación.

<sup>8</sup> Notificación, párr. 87. Asimismo, se establece el deber de solicitar un informe de la Comisión Preventiva Central, hoy Honorable Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (“H. TDLC”), en caso de que se pretenda licitar la concesión bajo el esquema de mono operador, de acuerdo al artículo 14 y 23 de la Ley N°19.542.

<sup>9</sup> La opinión de los distintos actores consta en la Investigación, y su detalle tiene carácter confidencial, dado en las distintas respuestas al oficio ORD. Circular N°87-2022.

<sup>10</sup> Informe de aprobación, FNE F135-2019, párrafo 67.

<sup>11</sup> H. TDLC, Resolución N° 11/2006, C. 9°.

a que sus clientes contraten los servicios de almacenamiento extraportuario de SAAM Logistics, en detrimento de los competidores de ésta. Lo anterior, considerando que la entidad resultante capturaría todos los beneficios provenientes de una eventual estrategia de empaquetamiento o venta atada del transporte naviero junto al almacenamiento extraportuario (o viceversa). La Operación, de perfeccionarse, aumentaría los incentivos para desarrollar este tipo de conductas.

15. Que, adicionalmente, en el marco de la Investigación, algunos actores de la industria de transporte marítimo de carga y empresas que ofrecen servicios de almacenamiento extraportuario, han manifestado reparos en relación a los posibles efectos en la competencia derivados de la Operación.
16. Que, habiendo sido informados del contenido y fundamentos de los riesgos recién indicados de conformidad con el artículo 53 del DL 211, las Partes ofrecieron las Medidas, consistentes en un conjunto de remedios conductuales destinados a mitigar —respecto de STI e ITI— los riesgos recién descritos que, en síntesis, pueden resumirse en lo siguiente: (i) la obligación de Hapag-Lloyd AG de no discriminar respecto de la solicitud, negociación o utilización de los servicios de terminales portuarios y sus condiciones comerciales generales, tales como las tarifas cobradas, la aplicación de descuentos o cualquier otra política o regla que sirva para determinar la provisión o asignación de capacidades, ventanas y/o preferencias de atraque; y (ii) la prohibición de atar la venta de los servicios de transporte marítimo de línea mediante contenedores ofrecidos por Hapag-Lloyd AG a la contratación de servicios de almacenamiento extraportuario ofrecidos por la división de negocios de SAAM Logistics en Chile.
17. Que esta Fiscalía evaluó la aptitud de las Medidas para reestablecer la competencia en los mercados que resulten afectados por la Operación, teniendo en especial consideración lo señalado en el párrafo 21 de la Guía de Remedios<sup>12</sup>.
18. Que, según fue expuesto a las Partes el 27 de febrero de 2023, la Operación, incluso sujeta a las Medidas ofrecidas, puede resultar apta para reducir sustancialmente la competencia, por los motivos que se explican en los considerandos siguientes.
19. Que, en primer lugar, esta División evaluó que las Medidas —respecto de aquellos riesgos preliminares detectados en el caso de STI e ITI— no contemplan una serie de obligaciones conductuales que el H. TDLC ha exigido para mitigar los riesgos provenientes de la integración vertical entre operadores portuarios y navieras<sup>13</sup>.
20. Que, en segundo lugar, en el caso de ITI, incluso aunque se ajustaran las Medidas considerando los resguardos sugeridos en el párrafo anterior, es relevante considerar que el H. TDLC ha indicado que —en presencia de integración vertical total entre un operador portuario, que enfrenta escasa o nula competencia, y una naviera— los resguardos conductuales, por sí solos, no eliminan los riesgos provenientes de dicha integración. Lo anterior, debido a los altos costos de información y de supervisión que implica una fiscalización efectiva, ya que —en opinión del H. TDLC— existen ciertas “*prácticas sutiles de discriminación, distinta de precios, que son muy difíciles de detectar y sancionar*”<sup>14-15</sup>.
21. Que, siguiendo el razonamiento del H. TDLC, y considerando que SAAM Ports detenta el 100% de la propiedad de ITI, es posible sostener que la entidad resultante podría desplegar

<sup>12</sup> Al respecto, al tratarse de remedios ofrecidos en la primera fase de investigación, rige lo señalado por la Guía de Remedios, en cuando a que dichas medidas sólo pueden ser aceptadas “*cuando los riesgos resulten fácilmente identificables y los remedios sean suficientemente comprensivos y claros para asegurar a la FNE que abordan adecuadamente todos los posibles problemas de competencia planteados en la operación*”. Guía de Remedios, párr. 21.

<sup>13</sup> A modo ejemplar, las Medidas no contemplaban: (a) la publicidad del otorgamiento de condiciones más favorables o premios/descuentos y de los criterios de diferenciación de las tarifas; (b) el establecimiento de plazos para la modificación y vigencia de tarifas; y (c) el deber de informar a la FNE posibles propuestas de modificaciones al contrato de concesión y/o las reglas de asignación de capacidad o prioridad en la atención de naves; entre otras obligaciones exigidas por el H. TDLC. Al respecto, véase: H. TDLC, Informe N° 24/2022, párr. 206, 208, 211, 221, 223, 227 y 235.

<sup>14</sup> Informe N°24/2022 párr. 261.

<sup>15</sup> Véase Informe N°18/2020, párr. 204 y 262, Informe N° 22/2022, párr. 25 e Informe N°24/2022 párr. 261.

conductas exclusorias en desmedro del resto de las navieras, sin que puedan ser mitigadas o evitadas por las medidas conductuales o el actuar de terceros no integrados que participen en la propiedad de ITI. Es por lo anterior que el H. TDLC ha sostenido —de forma reiterada— que, para mitigar los riesgos provenientes de la integración vertical en comento, la propiedad y control de un determinado puerto no debe recaer en un único “*usuario relevante*”<sup>16</sup>, como podría ser Hapag-Lloyd<sup>17</sup>. Así, considerando que las Medidas no modificaban la plena propiedad que tendría Hapag-Lloyd sobre ITI, la Operación, aun sujeta a las Medidas, puede reducir sustancialmente la competencia. Ello, sin perjuicio del análisis en profundidad que se debe realizar de los incentivos que la notificante podría adquirir y desplegar en el caso concreto, de perfeccionarse la Operación<sup>18</sup>.

22. Que, a la luz de lo expuesto y en base a los antecedentes existentes en la Investigación a esta fecha, esta Fiscalía concluye que la Operación, de perfeccionarse pura y simplemente o sujeta a las Medidas, podría reducir sustancialmente la competencia en los términos del artículo 54 inciso 1° letra c) del DL 211, y que los antecedentes recabados a la fecha dan cuenta que resulta necesario extender la Investigación hasta por un periodo de noventa días adicionales para realizar una investigación en profundidad, en los términos ya expuestos. Ello, sin perjuicio de la evaluación de eventuales nuevos riesgos para la competencia que puedan ser detectados con ocasión del examen de los antecedentes que se acompañen o recaben en el periodo por el que se extienda la Investigación.

#### RESUELVO:

- 1.- **EXTENDER LA INVESTIGACIÓN**, hasta por un término de (90) noventa días adicionales, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 54 inciso 1° letra c) del DL 211.
- 2.- **NOTIFÍQUESE** a las Partes la presente resolución por medio de correo electrónico, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 61 del DL 211.
- 3.- **COMUNÍQUESE** por medio de oficio a las autoridades directamente concernidas y a los agentes económicos que puedan tener interés en la Operación según lo establece el artículo 55 inciso 2° del DL 211.
- 4.- **PUBLÍQUESE** en el sitio electrónico institucional, con el objeto de que quienes hayan recibido la comunicación señalada en el resuelto 3°, así como cualquier tercero interesado en la Operación, pueda aportar antecedentes a la Investigación dentro de los 20 días hábiles siguientes a dicha publicación.

Rol FNE F332-2022.

**MÓNICA PAZ SALAMANCA MARALLA**  
**FISCAL NACIONAL ECONÓMICO (S)**

LLS

<sup>16</sup> El H. TDLC ha establecido la necesidad de adoptar resguardos estructurales, en caso que el terminal portuario se encuentre integrado con un “usuario relevante”, definiendo este como: “(...) *las personas que por sí o en conjunto con sus personas relacionadas, efectúen, contraten o intervengan bajo cualquier modalidad en el transporte de carga general por vía marítima en puertos de uso público, sea como: (a) empresas navieras, (a.i) con más de un 10% del tonelaje de carga marítima movilizadas a nivel nacional; (a.ii) con más de un 15% de tonelaje de carga marítima movilizadas en la región respectiva; o (a.iii) con más de un 25% del tonelaje de carga marítima movilizadas en el frente de atraque objeto de la respectiva concesión; (...).*” H. TDLC, Informe N°10/2014, párr. 23.2.

<sup>17</sup> Esto —de acuerdo al H. TDLC— se explica en atención a que un accionista que no participa en los mercados aledaños al transporte marítimo tendría los incentivos adecuados para impedir acciones discriminatorias que no sean convenientes para el negocio portuario, aun cuando fuesen rentables para el negocio naviero integrado, o a lo menos tendría incentivos para denunciar eventuales discriminaciones arbitrarias a favor de la naviera integrada verticalmente, las que, de existir, serían ilícitas. H. TDLC, Informe N° 11/2006, C.10°.

<sup>18</sup> El análisis de los incentivos para adoptar una estrategia de bloqueo depende del trade-off entre los beneficios y los costos que surgen de su aplicación. Para un análisis riguroso de estos incentivos, es fundamental tener en cuenta diversos factores del mercado, como los márgenes, los precios de los servicios, la competencia entre los competidores sujetos al bloqueo y las partes involucradas, la disponibilidad de alternativas de sustitución, entre otros. Véase Informe de aprobación FNE F135-2019, párrafo 101.