

**En lo principal:** Se hace parte. **En el primer otrosí:** Aporta antecedentes. **En el segundo otrosí:** Acompaña documentos confidenciales. **En el tercer otrosí:** Acompaña versiones públicas. **En el cuarto otrosí:** Acompaña documento en carácter de público. **En el quinto otrosí:** Se tenga presente. **En el sexto otrosí:** Personería, patrocinio y poder.

## H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Jorge Grunberg Pilowsky, Fiscal Nacional Económico, en representación de la **Fiscalía Nacional Económica** (en adelante, “**FNE**” o “**Fiscalía**”), ambos domiciliados para estos efectos en calle Huérfanos N°670, piso 8, Santiago, en autos caratulados “Solicitud de Informe de EPV sobre modificación de la forma de cálculo de porcentajes de participación en la carga establecidos para los agentes de naves en el Informe N°20/2021”, Rol NC N°533-2024, al H. Tribunal respetuosamente digo:

Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 letra b) del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2004, del entonces Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N°211 de 1973 (en adelante, “**DL 211**”) y dentro de plazo, solicito tener como interviniente en esta causa a la Fiscalía Nacional Económica, en resguardo del interés general de la colectividad en el orden económico.

**POR TANTO,**

**AL H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA RESPETUOSAMENTE PIDO:** Tener como interviniente en estos autos a la Fiscalía Nacional Económica.

**PRIMER OTROSÍ:** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 18 N°2 y 31 del DL 211, la Fiscalía viene en aportar los siguientes antecedentes de hecho, de derecho y económicos, en los términos que a continuación se expondrán.

### I. SOLICITUD DE INFORME DE EPV.

1. Con fecha 12 de junio de 2024, a folio 2, Empresa Portuaria Valparaíso (en adelante, “**EPV**”) solicitó al H. Tribunal complementar el sentido y alcance de la regla estructural de integración vertical respecto a la forma de cálculo de los porcentajes de participación de mercado en la carga establecidos para los agentes de naves, de conformidad al Informe N°20/2021 del H. Tribunal, de fecha 2 de septiembre de 2021. En concreto, EPV pide que

se precise la carga que debe atribuírsele a dichos agentes para ser considerados como usuarios relevantes en los términos de la regla que limita la integración vertical.

2. EPV indica que esta solicitud sería de suma relevancia y urgencia ya que, bajo su interpretación, el actual concesionario del Frente de Atraque N° 2 del Puerto de Valparaíso, Terminal Portuario de Valparaíso S.A. (en adelante, “**TPV**”), habría superado el límite de integración vertical, debiendo enajenar el exceso de participación en el plazo estipulado en el Informe N°20/2021 del H. Tribunal. En caso de no hacerlo, se estaría frente a un incumplimiento grave de las obligaciones que le impone el contrato de concesión a TPV, teniendo EPV el derecho a ponerle término.

3. Con fecha 25 de junio de 2024, a folio 5, el H. Tribunal dio inicio al procedimiento contemplado en el artículo 31 del DL 211. A fin de aportar antecedentes, esta Fiscalía resolvió iniciar una investigación bajo el Rol FNE N°2766-24 (en adelante, “**Investigación**”)<sup>1</sup>.

4. Para efectos de informar al H. Tribunal acerca de esta materia, esta presentación contiene, en su Capítulo II, una descripción de los agentes de naves, en el que se da cuenta de sus principales características, así como de los servicios principales y adicionales que ofrecen, las formas de contratación y de operación. Por su parte, en el Capítulo III se analizan los riesgos para la competencia que resguarda la regla del Informe N°20/2021 que limita la integración vertical del concesionario con los usuarios relevantes, dentro de los cuales se encuentran los agentes de naves. Luego, en el Capítulo IV se explica la forma de cálculo de los porcentajes de participación en la carga establecidos para los agentes de naves que esta Fiscalía considera adecuada. Finalmente, en el Capítulo V se ofrecen algunas conclusiones.

## **II. LOS AGENTES DE NAVES.**

### **II.1. Definición y características.**

5. Los agentes de naves son personas naturales o jurídicas chilenas que actúan en nombre y en representación del armador o de una naviera, para realizar y coordinar todas las gestiones que resulten necesarias para la recepción y posterior despacho de una nave

---

<sup>1</sup> Investigación Rol N°2766-24 FNE, caratulada “Solicitud de Informe de EPV sobre forma de cálculo de porcentajes de participación en la carga establecidos para los agentes de naves en el Informe N°20/2021”.

que arriba a puerto<sup>2</sup>. Por cada nave para la que se coordinan dichas gestiones, los agentes cobran al armador o naviera una tarifa de agenciamiento.

6. Los agentes de naves son considerados mandatarios mercantiles “*que nacen para realizar operaciones comerciales en tierra y así descongestionar al capitán, la idea es que la nave esté el menor tiempo detenida*”<sup>3</sup>. En ese sentido, representan a sus mandantes y clientes ante la autoridad marítima chilena para todos los efectos legales, y les brindan apoyo en todas sus actividades en el país, desde que recalca el buque y hasta su despacho. Por cada nave, entonces, además del cobro de la tarifa de agenciamiento, el agente de naves traspasa al armador o a la naviera, según corresponda, todos los costos en que incurrió para que la nave fuera atendida en el terminal portuario.

7. Sólo pueden actuar como agentes de naves quienes se encuentren registrados en la respectiva Capitanía de Puerto correspondiente a la jurisdicción del puerto en la que ejercen como tal<sup>4</sup>, con excepción de los armadores nacionales, quienes no requieren encontrarse en dicho registro para actuar como agentes respecto de sus propias naves<sup>5-6</sup>.

## II.2. Funciones principales de los agentes de naves.

8. La principal función que llevan a cabo los agentes de naves es la recepción y despacho del buque en puertos chilenos, lo que se encuentra asociado a múltiples actividades que deben efectuarse para que la nave pueda ingresar al puerto, atracar,

---

<sup>2</sup> Se encuentran definidos en el artículo 917 inciso segundo del Código de Comercio como “*las personas, naturales o jurídicas chilenas, que actúan, sea en nombre del armador, del dueño o del capitán de una nave y en representación de ellos, para todos los actos o gestiones concernientes a la atención de la nave en el puerto de su consignación*”. El artículo 923 del mismo cuerpo legal enumera todos los servicios que podrían prestar, ya sea directamente o a través de terceros.

<sup>3</sup> Barroilhet Acevedo, Claudio. “Apuntes preparados para la cátedra de Derecho Marítimo”, Universidad de Católica de Valparaíso, p. 141.

<sup>4</sup> Procedimiento de registro explicado en página web de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante. Disponible en: <<https://www.directemar.cl/directemar/tramites/inscripcion-en-el-registro-de-agentes-de-naves>> [fecha de última consulta: 16 de agosto de 2024].

<sup>5</sup> Tal como se indica en artículo 919 del Código de Comercio.

<sup>6</sup> En cuanto a la representación del armador, dueño o capitán de una nave, la autoridad marítima podrá preferir al agente de naves cuando este haya solicitado la atención de la nave por sobre cualquier otro actor que se presente con posterioridad, con mandato especial o no, salvo cuando el capitán, dueño o armador hayan nombrado por escrito a un agente protector, distinto del agente de naves designado por el fletador. En este último caso, el nombramiento del agente protector no alterará la responsabilidad del agente de naves designado por el fletador. Lo anterior, según establecen los artículos 922 y 924 del Código de Comercio.

Adicionalmente, el Decreto Supremo N°374, de 1983, del Ministerio de Defensa Nacional, Reglamento de Agentes de Naves, que replica lo establecido en el Código de Comercio, agrega en su artículo 18º, a lo señalado en el artículo 924º del Código Comercio, revisado *supra*, lo siguiente: “(...) *Podrá ser nombrado agente protector sólo quien revista la calidad de agente de naves*”.

De esta manera, sólo quienes se encuentren registrados como agentes de naves en el respectivo puerto pueden ser designados como agentes protectores.

empezar a operar en el terminal portuario y, finalmente, zarpar<sup>7</sup>. En esa línea, un actor de la industria señaló a esta Fiscalía que lo más valorado en el servicio prestado por un agente de naves es la prontitud y rapidez con que se atiende la nave, en relación con su arribo y zarpe<sup>8</sup>.

9. De acuerdo con lo referido, los agentes de naves realizan actividades en representación de sus clientes que son esenciales y necesarias para el cumplimiento de su función principal, tales como<sup>9</sup>:

(i) Anunciar a la autoridad marítima y al terminal portuario que la nave que representa va a llegar a puerto y asegurarle un sitio de atraque, anotando la recalada. Para ello, participan de reuniones de planificación semanal con el terminal portuario, interviniendo tanto para anotar las recaladas de sus mandantes como para asegurarles la prioridad que les corresponda;

(ii) Conseguir la autorización de la autoridad marítima para que la nave pueda atracar en el puerto o zarpar de este;

(iii) Contratar y coordinar con los remolcadores y con las lanchas para amarre y desamarre de la nave en el puerto;

(iv) Contratar a los prácticos<sup>10</sup> y su correspondiente seguro de vida<sup>11</sup>, y coordinar su llegada al puerto en el momento en que se recibe o se despacha la nave;

---

<sup>7</sup> Detalle de las actividades que se desarrollan, en base a la experiencia comparada, aparecen en United Nations Conference on Trade and Development (en adelante, “UNCTAD”), “Digitalizing the port call process” (2020), figura 2, p.13; y un mayor nivel de desagregación puede encontrarse en Sea Traffic Management, “Port Collaborative Decision Making Description” (2015), figuras 5 y 15 (páginas 13 y 29, respectivamente), cofinanciado por la Unión Europea. Los documentos están disponibles, respectivamente, en: [https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2019d2\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2019d2_en.pdf) y <https://stm-stmvalidation.s3.eu-west-1.amazonaws.com/uploads/20160420144832/ML2-D2.3.1-4.4-Port-Collaborative-Decision-Making-Description.pdf> [fecha de última consulta: 16 de agosto de 2024].

<sup>8</sup> En Investigación Rol N° F135-18 FNE Ian Taylor, toma de declaración de fecha 8 de agosto de 2018.

<sup>9</sup> De acuerdo con antecedentes recabados en Investigación, en particular declaraciones de fechas 28 de junio y 1 de julio de 2024. Véase **Nota Confidencial 1**.

<sup>10</sup> Los prácticos son asesores que ayudan al capitán a atracar y desatracar la nave en puerto, y existen dos tipos, los oficiales y los autorizados. Los primeros pertenecen a la Armada de Chile, mientras que los segundos son civiles autorizados por la autoridad marítima para cumplir esta función.

<sup>11</sup> Según se establece en el Decreto Supremo N°398, de 1985, del Ministerio de Defensa Nacional, y en el Decreto Supremo N°397, de 1985, del Ministerio de Defensa Nacional, Reglamento de Practicaje y Pilotaje.

(v) Realizar la recepción de la nave ante las distintas autoridades nacionales, dejándola lista para transferir carga desde o hacia la misma<sup>12</sup>. Esto importa, por ejemplo, tramitar ante la Policía de Investigaciones los pases migratorios de los tripulantes que vienen a bordo, y ante el Servicio Agrícola y Ganadero los pases de algunos tipos de carga determinada;

(vi) En caso de importaciones, presentar el manifiesto de carga (documento que concentra todos los conocimientos de embarque o títulos de propiedad de toda la carga contenida en el buque) ante el Servicio Nacional de Aduanas. También, informar a los *freight forwarders* o a los consignatarios la llegada de la carga a puerto y entregarles los respectivos conocimientos de embarque, para que puedan ir a retirarla una vez que finaliza el proceso de descarga<sup>13</sup>;

(vii) Tratándose de exportaciones, emitir los conocimientos de embarque por cuenta del armador y entregárselos al embarcador chileno, así como presentar el manifiesto de carga al Servicio Nacional de Aduanas una vez que ha zarpado la nave, con todas las cargas que fueron embarcadas en ella;

(viii) Pagar por cuenta del armador los servicios contratados a nombre de su cliente y, como mandatarios de armadores extranjeros y/o empresas de transporte marítimo internacional, recuperar el Impuesto al Valor Agregado (en adelante, "IVA") soportado por ellos por la adquisición de bienes y/o utilización de servicios destinados a su actividad de transporte internacional, en virtud del artículo 36 del Decreto Ley N°825 de 1974, Ley sobre impuestos a las ventas y servicios<sup>14</sup>.

10. En ese sentido, un actor de la industria indicó que los servicios contratados a los terminales portuarios -como el servicio básico de muellaje a la carga<sup>15-16</sup>- y los servicios de

---

<sup>12</sup> En los puertos monooperados, es la empresa concesionaria del puerto la encargada de realizar la transferencia de la carga.

<sup>13</sup> Por ejemplo, de acuerdo con los antecedentes recabados por esta Fiscalía, sólo con el visto bueno del agente de naves, contando éste a su vez con la validación de la empresa naviera, se puede efectuar la liberación para la entrega de carga de importación y la recepción de la carga de exportación. En Investigación, toma de declaración de fecha 9 de julio de 2024. Véase **Nota confidencial 2**.

<sup>14</sup> Véanse: Pronunciamientos del Servicio de Impuestos Internos en Oficio N°2839, de fecha 13 de mayo de 1980; Oficio N°402 de 6 de febrero de 1984; Oficio N°2207 de fecha 26 de julio de 1995; Oficio N°781, de fecha 4 de abril de 2007; y Oficio N°536, de fecha 23 de marzo de 2009.

<sup>15</sup> TPV, Tarifa por Uso de Muelle a la Nave y por Uso de Muelle a la Carga, respectivamente. En Manual de Tarifas de TPV actualizado al 4 de mayo de 2024. Disponible en: [https://tpvsa.com/wp-content/uploads/2024/05/Tarifado-Servicios-TPV\\_Vigente-al-04-05-2024.pdf](https://tpvsa.com/wp-content/uploads/2024/05/Tarifado-Servicios-TPV_Vigente-al-04-05-2024.pdf) [fecha de última consulta: 16 de agosto de 2024].

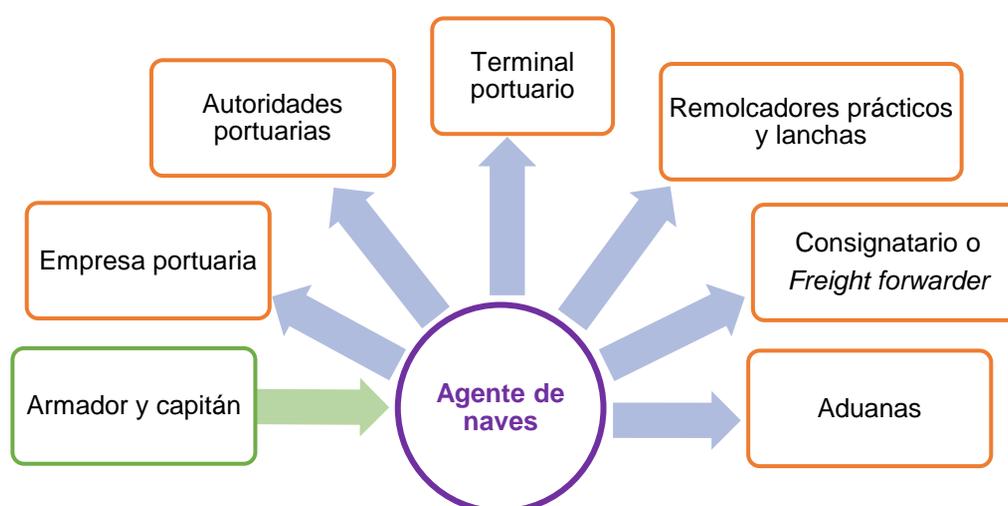
<sup>16</sup> Se agregan también los servicios básicos de muellaje a la nave y de transferencia de la carga, además de la Tarifa Única Portuaria cobrada por la empresa portuaria.

remolcadores y amarradores, son todos facturados con cargo a los agentes de naves. Y “solo en los casos en que naviera/cliente cuenta con Rut nacional o tienen acuerdos preestablecidos con los puertos/terminales”, dichos servicios son realizados con cargo directamente a la naviera o cliente<sup>17</sup>.

11. Así, los agentes de naves no solo deben encargar estos servicios por cuenta de su cliente, sino que tienen que coordinarlos para que todos ellos converjan oportunamente en el momento preciso en que la nave los requiera en el puerto, para que pueda atracar, transferir la carga y posteriormente zarpar en el menor tiempo posible.

12. En la Figura N°1 se presentan los actores con los que interactúan los agentes de naves en cumplimiento de sus principales funciones.

**Figura N °1:** Actores con los que interactúan los agentes de naves



Fuente: Elaboración propia, en base a información pública disponible<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> En Investigación Rol N°2461-17 FNE, respuesta de Agunsa a pregunta N°4 del Oficio Ord. N° 832-19.

<sup>18</sup> Al respecto, véase nota al pie N°7, además de: (i) UNCTAD (2001) “Study on the use of information technology in small ports”, figura 1, “Example of information flow in a port (Port of Rotterdam)”, p.4, en: <<https://unctad.org/system/files/official-document/posdtetlbd1.en.pdf>>; (ii) Bureau of Transport Economics (1985) “Shore-Based Shipping Costs, Non-Bulk Cargo”, capítulo 3 “The transaction chain”, pp. 50-81, en: <[https://www.bitre.gov.au/sites/default/files/op\\_080.pdf](https://www.bitre.gov.au/sites/default/files/op_080.pdf)>; (iii) Tesis magíster en Universidad de Tecnología Delft, Países Bajos (2019) “Port Call Efficiency Optimization, Using Data Analysis, Process Mining and Discrete Event Simulation”, figuras 2.13 “Relationships between actors involved in a port call” y 2.14 “Port call process map” (páginas 31 y 33. respectivamente), en: <<https://repository.tudelft.nl/record/uuid:235714fc-d2b1-4feb-bbf2-b00c8d01e743>>; y (iv) Revista Port Economics, Management and Policy (2022), capítulo 2.4, “The Digital Transformation of Ports”, en <<https://porteconomicsmanagement.org/pemp/contents/part2/digital-transformation/port-community-system/>> [fecha de últimas consultas: 16 de agosto de 2024].

### II.3. Servicios adicionales prestados por los agentes de naves.

13. De manera complementaria, los agentes pueden prestar servicios adicionales, que no son esenciales a su función principal, consistente en la recepción y despacho de la nave en puerto, ni se encuentran necesariamente dentro del rol propio de los agentes de naves, como por ejemplo:

- (i) Venta de combustibles marinos;
- (ii) Venta de fletes por cuenta del armador, funcionando en este caso, además, como intermediario comercial entre el armador y el embarcador o consignatario;
- (iii) Operación de lanchas en Chile<sup>19</sup>;
- (iv) Arriendo de generadores para conectar contenedores refrigerados;
- (v) Coordinación y flete de transporte de contenedores entre puertos.

14. En ocasiones, estos servicios especiales o complementarios son prestados directamente por los agentes, pero también puede ocurrir que ellos los contraten a solicitud de sus clientes.

### II.4. Formas de contratación de los agentes de naves y variables de competencia.

15. Los clientes que contratan los servicios de los agentes de naves se pueden dividir en dos categorías: (i) navieras o armadores, y (ii) importadores o exportadores que han fletado naves para su propio uso y se reservan el derecho a designar el agente de naves en el contrato de fletamento. Usualmente es la naviera o armador quien solicita la contratación del agente de naves, y lo segundo ocurre en el caso de grandes exportadores o importadores de carga a granel.

16. Los servicios de los agentes de naves pueden ser contratados mediante negociación directa o licitaciones. En la negociación directa, lo común es que el cliente contrate al agente de naves por ocasión, cada vez que un buque recalca en el puerto<sup>20</sup>. En el caso de las licitaciones, éstas pueden ser de tipo públicas o privadas y/o de tipo “*tender*” (con ofertas en base a tarifas de agenciamiento y condiciones de servicio)<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Este es un negocio en que generalmente participan los agentes de naves, puesto que se trata de un servicio anexo a la recalada de una nave en puerto. En Investigación, declaración de fecha 28 de junio de 2024. Véase **Nota Confidencial 3**.

<sup>20</sup> De acuerdo con los antecedentes recabados en la Investigación Rol N° 2461-17 FNE, antes de dicha nominación el cliente puede cotizar con uno o varios agentes de naves que operen en el puerto. Véase **Nota confidencial 4**.

<sup>21</sup> Señaló un actor de la industria en la Investigación Rol N° 2461-17 FNE que, en general, se proponen las condiciones comerciales de prestación de servicios a sus clientes -armadores o navieras-, que luego se adjudican, por regla general, vía trato o negociación directa. Agregó que

17. La decisión de cómo contratar al agente de naves depende exclusivamente del cliente y las circunstancias de su operación dentro del puerto, sin perjuicio de que las licitaciones son principalmente utilizadas por las líneas navieras de portacontenedores que tienen frecuencia estable para sus rutas. Mientras que para la carga tipo granel o fraccionada, lo habitual es realizar algunas cotizaciones y escoger la mejor opción, contratando servicios de transporte tipo *tramp* o *spot*<sup>22</sup>. Al respecto, es preciso recordar que los servicios atendidos en el Terminal 2 del Puerto de Valparaíso no son regulares, sino que del tipo *tramp* o *spot*<sup>23</sup>.

18. De acuerdo con los antecedentes recabados por esta Fiscalía, la principal razón que podría llevar a un cliente a contratar a un agente de naves por sobre otro es la eficiencia en el proceso de arribo o zarpe del barco. En ese sentido, un actor de la industria señaló: *“lo esencial que busca el naviero es reducir los tiempos perdidos en puerto... tiempos muertos entre que, por ejemplo, el horquillero no llegó a tiempo o que el práctico se demoró porque lo fuimos a buscar dos horas tarde, eso es super importante, que la lancha y los remolcadores y todos estuvieran en el momento exacto en el lugar... esta es la manera de asegurar al cliente que el costo que tuvo la recalada está en el mínimo”*<sup>24</sup>.

19. Asimismo, otro actor indicó que *“el agente de naves es elegido por precio y servicio... servicio porque si uno hace mal todo lo que les comenté, significa que el buque se puede quedar más tiempo en puerto y eso es dinero, es mucho dinero... el buque es muy parecido a lo que son los aviones, tiene que estar navegando, mientras más navegue es más barato. O sea, si yo me equivoco en la recepción, proceso mal los documentos ante la aduana, me pueden cursar multas o puedo hacer que el buque no pueda zarpar o, por ejemplo, si no soy diligente en encontrar sitio o si me equivoco en los documentos para el cambio de tripulación, hay un problema en el servicio”*<sup>25</sup>.

---

finalmente se concreta mediante la celebración de un acuerdo o contrato de agenciamiento, que se caracteriza por ser sencillo, sin formalidades y no presentar mayores costos de cambio o de salida para los armadores o navieros, una vez concluida la respectiva vigencia del acuerdo. Véase **Nota confidencial 5**.

<sup>22</sup> De acuerdo con los antecedentes recabados en la Investigación Rol N° 2461-17 FNE. Véase **Nota confidencial 6**.

<sup>23</sup> Tal como se constata en el aporte de antecedentes FNE en autos Rol NC-470-2020, a fojas 97, párrafos 60, 92, 95 y 96. Y como también lo indica TPV, en documento Excel denominado “25062024\_FNE\_ORD 1031\_19062024\_BBDD\_1.xls”, columna Q, acompañado con fecha 1 de julio de 2024 en Investigación Rol N°2462-17 FNE, en respuesta a la pregunta N°1 del Oficio Ord. FNE N°1031-24, de fecha 19 de junio de 2024, donde todos los servicios se informan tipo *spot*.

<sup>24</sup> En Investigación, declaración de fecha 28 de junio de 2024. Véase **Nota confidencial 7**.

<sup>25</sup> En Investigación, declaración de fecha 1 de julio de 2024. Véase **Nota confidencial 8**.

20. En caso de que el terminal portuario no pueda recibir la nave por encontrarse ocupado o no operativo, podría ocurrir que la nave quede un día a la espera de que la atiendan. En cuanto a los costos que podría implicar una situación como esta, un actor de la industria estimó<sup>26</sup> que, para los buques tanqueros de gas, que son los que tienen mayores costos de operación, la cifra podía alcanzar los USD 200.000, mientras que para naves portacontenedores podría ser de hasta USD 100.000<sup>27</sup>. Estos costos que enfrentarían los armadores no serían traspasados a los agentes de naves, sin perjuicio de que ellos son evaluados por la agilidad de la atención de sus naves en los terminales portuarios. En algunos casos, los costos mencionados pueden ser tan relevantes que, incluso, un armador o un fletador puede ofrecer pagar a otro su costo diario para que este último ceda su prioridad en la atención de la nave en un mismo frente de atraque (siempre que el primero tenga un costo diario por inactividad mayor que el segundo).

21. En este sentido, la mayor o menor eficiencia en la prestación de servicios por parte de los agentes de naves incide directamente en los tiempos de flujo, costos y en la movilización eficiente de toda la carga transportada en las naves que representan, independientemente de a qué navieras, importadores o exportadores corresponda esa carga.

## II.5. Forma de operación de los agentes de naves.

22. En términos generales, la operación de los agentes de naves para la entrega de sus servicios se puede dividir en cinco fases: (a) designación del agente de naves por parte del cliente; (b) elaboración de una cotización de los servicios que el cliente utilizará durante su estadía, junto a un pago anticipado de los mismos; (c) ejecución de los servicios; (d) confección de la liquidación final por los servicios entregados, y; (e) el pago final del cliente al agente de naves. Éstas se detallan a continuación:

---

<sup>26</sup> En Investigación, declaración de fecha 28 de junio de 2024. Véase **Nota Confidencial 9**.

<sup>27</sup> Estos valores corresponderían a cifras máximas, las que fueron corroboradas en diversas publicaciones para el caso de las naves portacontenedores. Véanse: (i) Bernacki, D. "Assessing the Link between Vessel Size and Maritime Supply Chain Sustainable Performance", 2021, Tabla 2 "Daily shipping cost for container ships in 2010 (EUR/day)" y Figura 1 "Daily shipping cost curves with respect to dry bulk carrier and container ship deadweight tonnage in 2010 (€/day)", en: <<https://www.mdpi.com/1996-1073/14/11/2979>>; en base a la información de la publicación de (ii) Delhaye, E.; Breemers, T.; Vanherle, K. COMPASS. "The Competitiveness of European Short-Sea Freight Shipping Compared with Road and Rail Transport; Final Report"; Comisión Europea – Dirección General de Medio Ambiente: Bruselas, Bélgica, 2010, p. 92. Tabla 53: "Cost structure container", que indica un costo diario de € 100.547 por día para una nave portacontenedores con capacidad para movilizar entre 11.000 a 12.000 TEUs (o contenedores de 20 pies), en: <[https://www.schonescheepvaart.nl/downloads/rapporten/doc\\_1361789985.pdf](https://www.schonescheepvaart.nl/downloads/rapporten/doc_1361789985.pdf)>. Lo anterior también es referido en (iii) Reporte de la Comisión Europea "Analysis of recent trends in EU shipping and analysis and policy support to improve the competitiveness of short sea shipping in the EU", 2015, pp. 75-76, Tabla 5-9 "Average daily cost, €/t[on]-day, for several types of vessels. Source: own elaboration using data from COMPASS study", en: <<https://transport.ec.europa.eu/system/files/2016-09/2015-june-study-sss-final.pdf>> [fecha de últimas consultas: 16 de agosto de 2024].

- a. **Designación:** Primero, la naviera o armador (o podría ser el importador o exportador, según sea el caso) designa al agente de naves a utilizar, ya sea a través de una negociación directa o por medio de una licitación, conforme con las modalidades de contratación ya explicadas.
- b. **Cotización:** Luego, el agente de naves confecciona un documento denominado *Proforma Disbursement Account* (en adelante, “**PDA**”) con cierta anticipación a la recalada de la nave<sup>28</sup>. Dicho documento corresponde a una cotización con valores estimados de los servicios en base a las necesidades que expresó el cliente, sin perjuicio de que, durante su estadía en el puerto, pueda solicitar otros servicios “adicionales”<sup>29</sup>. En este punto se le solicita al cliente un abono del valor señalado en el PDA<sup>30</sup>.
- c. **Ejecución:** Luego, se procede a entregar todos los servicios para que la nave recale en el puerto y los que haya requerido para la estadía del buque en el puerto. Lo anterior incluye: los servicios de agenciamiento propiamente tal, otros adicionales que el agente pueda prestar directamente o a través de empresas relacionadas y la tramitación y gestión de otros servicios entregados por terceros no relacionados, que hayan sido requeridos por el cliente.
- d. **Liquidación:** En cuarto lugar, con posterioridad al zarpe de la nave, comienza la elaboración de otro documento denominado *Final Disbursement Account* (en adelante, “**FDA**”), que es equivalente a una liquidación de todos los gastos de los servicios, al que se le descuenta el abono realizado en el PDA. Esto último se realiza acompañado de toda documentación de facturas que soporten el valor informado en el FDA.

---

<sup>28</sup> Un actor de la industria señaló que la confección del PDA comienza con 7 días de anticipación al zarpe. Lo anterior, debido a que necesitan contar con la información básica de la nave, por ejemplo: tipo de nave y sus características, tipo de carga, cantidad y volumen de esta, etc. En Investigación Rol N° 2461-17 FNE. Véase **Nota confidencial 10**.

<sup>29</sup> Dicha cotización contiene tanto los servicios de agenciamiento propiamente tales como otros adicionales, independiente de si el agente los entrega directamente, a través de una empresa relacionada o de un tercero independiente. Para el caso de servicios que no entregan en forma directa, estos son cotizados con terceros proveedores directamente o a través otras de fuentes de información como sus páginas web. En Investigación Rol N° 2461-17 FNE. Véase **Nota confidencial 11**.

<sup>30</sup> Un agente de naves señaló, por ejemplo, que el abono es del 70% de lo indicado en el PDA, a menos de que existan condiciones especiales de crédito con el cliente, pactadas previamente. En Investigación Rol N° 2461-17 FNE. Véase **Nota confidencial 12**.

- e. **Pago:** Finalmente, se solicita el pago final del cliente, concluyendo la operación del agente de naves<sup>31</sup>.

23. Cabe señalar que, para el caso de servicios no entregados directamente por el agente de naves, el cliente puede realizar el pago a la agencia para que ésta trate luego con la empresa proveedora del servicio, ya sea relacionada o no (así, el flujo del pago es “cliente-agente-prestador del servicio”). En este caso, el agente contrata o subcontrata en representación de su cliente. Algunos agentes de naves han señalado a esta Fiscalía que, para la gran mayoría de los servicios que no son prestados directamente por ellos, el flujo del pago es el recién descrito<sup>32</sup>.

### III. CONSIDERACIONES DE COMPETENCIA.

#### III.1. Decisión del H. Tribunal de mantener la restricción a la integración vertical sobre el segmento de agentes de naves.

24. El Informe N°20/2021 mantuvo la misma regla de integración vertical que establecían los Informes N° 5/2009 y N° 8/2012, es decir, que los usuarios relevantes de la cadena de transporte marítimo de carga no podrán poseer, en conjunto, más del 60% del capital con derecho a voto, ni derechos por más del 60% de las utilidades de la sociedad concesionaria<sup>33</sup>. Asimismo, se mantuvo a los agentes de naves como parte de los usuarios relevantes o eslabones de la cadena de transporte a los que se les aplica la restricción vertical, junto con exportadores, importadores, consignatarios, fletadores, porteadores, operadores de transporte multimodal, corredores y *freight forwarders*.

25. Con objeto ilustrativo, en la Figura N°2 se presentan algunos de los eslabones de la cadena de suministro del transporte marítimo.

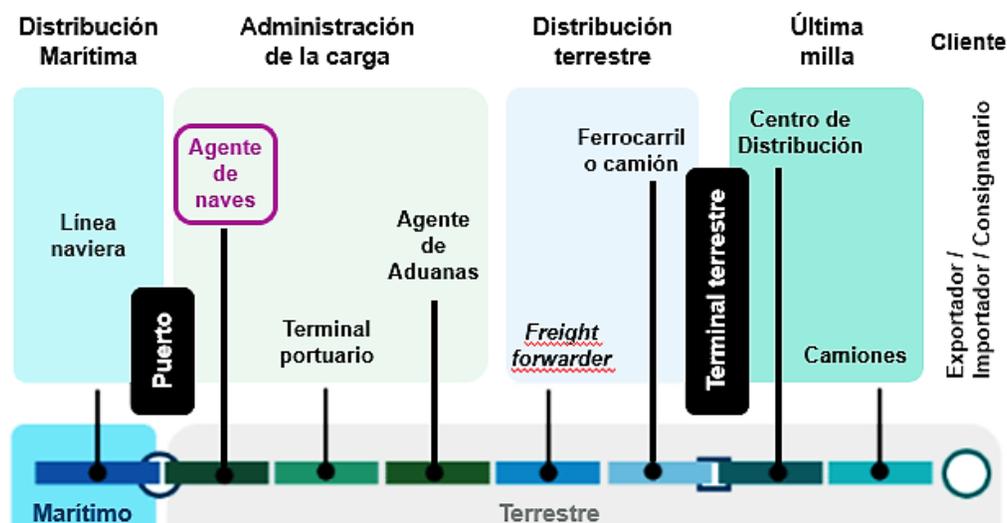
---

<sup>31</sup> De acuerdo con un agente de naves de la industria nacional, la factura final junto al FDA se le entrega al cliente entre 30 y 45 días posteriores al zarpe de la nave. En Investigación Rol N° 2461-17 FNE. Véase **Nota confidencial 13**.

<sup>32</sup> En base a las respuestas de los agentes de naves en Investigación Rol N° 2461-17 FNE. Véase **Nota confidencial 14**.

<sup>33</sup> Párrafo 173 del Informe N°20/2021, de 2 de septiembre de 2021, del H. Tribunal.

Figura N °2: Algunos eslabones de la cadena de suministro del transporte marítimo



Fuente: Traducción libre desde “Management and Policy”, Revista Port Economics (2022)<sup>34</sup>.

26. Conforme se ilustra en la Figura N°2, son distintos los actores que participan en la cadena de suministro del transporte marítimo. Los clientes importadores y exportadores acuerdan modalidades de compraventa en las que se determina el momento desde el cual una parte cede a la otra la responsabilidad y obligaciones de la carga<sup>35</sup>. Dependiendo de las modalidades acordadas, los servicios de transferencia de carga cobrados por los terminales portuarios pueden ser pagados por empresas que pertenecen a distintos eslabones de la cadena de suministro del transporte marítimo, como son importadores, exportadores, consignatarios, *freight forwarders*, empresas navieras y agentes de naves<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Capítulo 1.2, “Ports and Maritime Supply Chains”. En: <<https://porteconomicsmanagement.org/pemp/contents/part1/ports-and-maritime-supply-chains/functional-integration-maritime-supply-chains/>> [fecha de última consulta: 16 de agosto de 2024]. Véase también: Robinson, Ross (2004), “Liner shipping strategy, network structuring and competitive advantage: a chain systems perspective”, figura 2, “Port-Oriented Value-Driven Chain Systems”, Revista Research in Transportation Economics, Vol. 12 “Shipping Economics”. Disponible en: <[https://doi.org/10.1016/S0739-8859\(04\)12008-8](https://doi.org/10.1016/S0739-8859(04)12008-8)> [fecha de última consulta: 16 de agosto de 2024].

<sup>35</sup> Por ejemplo, International Commercial Terms (“Incoterms”), que se refieren a las modalidades de contratación según las obligaciones de exportadores o vendedores e importadores o compradores en relación con transacciones comerciales internacionales. También revisado en Bureau of Transport Economics (1985), *Op. Cit.*, Figura 3.1. “Critical points in international transport: land-sea-land transport arrangements”, p.35.

<sup>36</sup> Por ejemplo, en entendimiento de esta Fiscalía:

- Un importador puede acordar con el exportador recoger la carga en el puerto de embarque, incluyendo el pago de las tarifas portuarias, almacenamiento, distribución y transporte marítimo.
- Por otro lado, un exportador puede vender el producto puesto en la puerta o dirección del importador, haciéndose cargo de los costos de transporte y transferencia en los terminales portuarios.
- Así también, un importador puede comprar internacionalmente por intermedio de un distribuidor, siendo este último el consignatario o dueño de la carga, que interactúa con el exportador y acuerda con éste las condiciones comerciales antes descritas.

Sin perjuicio de ello, el servicio básico de muellaje a la nave, que cobra el terminal portuario por la extensión y el tiempo de uso del muelle (en metro-eslora-hora)<sup>37</sup>, **siempre** es facturado al agente de naves -o al armador o naviera si la empresa es nacional-.

27. Por otra parte, es importante tener presente que lo relevante para que se considere a un actor del mercado como un “eslabón”, para efectos de aplicar la regla de restricción vertical, es que quienes participen en él requieran acceso al frente de atraque concesionado, no exigiendo tener un contacto directo con la carga transferida<sup>38</sup>. En un sentido similar, esta Fiscalía ha señalado que “(...) *si bien los agentes de nave no son formalmente clientes de los terminales portuarios, parte importante de sus servicios depende de su coordinación con éstos, por lo que, en la práctica, existe una relación vertical entre ambos eslabones*”<sup>39</sup>.

- d. Del mismo modo, en la cadena del transporte marítimo existen intermediarios, como los *freight forwarders* que pueden agregar demanda de servicios de transporte marítimo y negociar mejores precios del flete de transporte marítimo con las empresas navieras. Los *freight forwarders* también pueden actuar como consignatarios o dueños de la carga si así lo acuerdan con sus clientes importadores.
- e. El valor del flete del transporte marítimo ofrecido por las navieras puede incorporar o no las tarifas de transferencias de la carga cobrados por los terminales portuarios. Cuando son incorporadas, las empresas navieras se encargan del pago de dichos servicios al terminal portuario. En caso de ser una empresa naviera internacional, por ley, el pago debe ser realizado por el agente de naves a cuenta del armador o naviera y si la empresa naviera es nacional puede igualmente optar por la representación de un agente de naves para que éste pague a su nombre.

Existen igualmente algunas condiciones de flete de transporte marítimo que ofrecen sólo algunos servicios básicos de transferencia de los terminales portuarios, dividiéndose el pago de ellos entre las empresas navieras, o sus agentes de naves por cuenta de ellas, y los consignatarios de la carga, que como se revisó pueden ser, por ejemplo, importadores, exportadores o *freight forwarders*.

<sup>37</sup> En Manual de Tarifas de TPV actualizado al 4 de mayo de 2024, *Op. Cit.*, tarifa código B100.

<sup>38</sup> Párrafo 62 del Informe N°14/2019 del H. Tribunal, p.37, cuando se indica: “*De lo anterior se desprende que, para el análisis prospectivo que debe hacer este Tribunal con ocasión de este Informe, **lo relevante es determinar si A[ntofagasta] T[erminal] I[nternacional S.A.] tiene la capacidad y los incentivos de incurrir en las conductas anti-competitivas** descritas con ocasión de la provisión de servicios portuarios*” (énfasis agregado). Es decir, el análisis propuesto por el H. Tribunal es respecto de los incentivos a afectar el desempeño competitivo de los distintos actores que participan en los segmentos de la cadena de transporte marítimo, no exigiendo tener un contacto directo con la carga transferida.

También, véase Informe N°5/2009 del H. Tribunal, pp. 37 y 38, cuando señala: “*En el ámbito de transporte marítimo, delimitado por el tramo intermedio en que la carga es transportada entre un par determinado de puertos de origen y destino, **existen numerosos intermediarios**, lo que implica que los usuarios finales [que corresponden a los exportadores y/o importadores, que cumplen las funciones de cargador y consignatario en el contrato de transporte marítimo regulado en el Libro III del Código de Comercio] no se relacionan directamente con los transportistas o compañías navieras, ni tampoco con los proveedores de servicios portuarios.*

*(...) **quienes se relacionan directamente con el operador portuario son los usuarios intermedios que corresponden a todas aquellas personas que efectúan, contratan o intervienen a cualquier título o modalidad** en el transporte de carga por vía marítima, sea como empresas navieras, fletadores, porteadores, transportistas multimodales, **agentes**, corredores, forwarders.*

*Se debe considerar que todos estos actores son usuarios de los servicios portuarios básicos, no obstante que se relacionan con el operador portuario de diferentes maneras o en distintas etapas de la cadena de transporte marítimo”* (énfasis agregado).

<sup>39</sup> Informe de aprobación Rol N° F135-2018 FNE, de fecha 28 de enero de 2019, p. 31.

### III.2. Riesgos para la competencia en los servicios de agentes de naves

28. En el caso de la industria naviera, los riesgos de la integración vertical han sido latamente descritos por este H. Tribunal. En suma, ellos dicen relación, fundamentalmente, con la posibilidad de que el concesionario integrado aguas abajo niegue el acceso al terminal portuario, discrimine entre sus usuarios o incurra en prácticas de sabotaje, es decir, se trata de riesgos relacionados principalmente con el bloqueo de insumos<sup>40</sup>. Con el objeto de mitigar estos riesgos, se han establecido reglas sobre la integración vertical, junto con otras medidas conductuales de información y fiscalización.

29. Con respecto al sabotaje, consistente en el deterioro de la calidad de los servicios que una empresa verticalmente integrada presta a sus competidores aguas abajo, es importante destacar que se trata de una conducta particularmente difícil de detectar y fiscalizar, ya que puede concretarse mediante mecanismos sutiles para lograr una merma en la utilidad de los servicios que se prestan por dichos competidores<sup>41</sup>.

#### III.2.1. Riesgos derivados de la integración entre el concesionario portuario y el agente de naves.

30. Como se indicó recién, los riesgos de la integración vertical en materia portuaria están asociados a posibles conductas de discriminación y sabotaje. En este caso particular, siendo el rol crucial del agente de naves agilizar la atención del buque en el puerto, el terminal portuario que se encuentre integrado con este segmento de la cadena de transporte marítimo tiene la posibilidad y la habilidad de incidir en su desempeño<sup>42</sup>, permitiéndole, eventualmente, a su relacionada prestar un mejor servicio que los agentes independientes que compiten con ella, apalancando así su posición de mercado como concesionario portuario al segmento del agenciamiento.

31. Por ejemplo, de acuerdo con los antecedentes recabados por esta FNE<sup>43</sup>, los agentes de naves participan en las reuniones de planificación semanal que son lideradas por la empresa portuaria con presencia de los terminales portuarios y autoridades marítimas. Estas reuniones de planificación no sólo son informativas, sino que los agentes intervienen cuando consideran que al buque agenciado por ellos le corresponde una mayor

---

<sup>40</sup> Véanse Informes N°18/2020, N°20/2021, N°23/2022, todos del H. Tribunal.

<sup>41</sup> Informes N°18/2020 p. 78, y N°23/2022, p. 110, ambos del H. Tribunal.

<sup>42</sup> Investigación, declaraciones de fechas 1 y 11 de julio de 2024. Véase **Nota confidencial 15**.

<sup>43</sup> Investigación Rol N° F135-18 FNE, tomas de declaración a Empresa Portuaria Arica, Terminal Portuario Arica S.A. e Iquique Terminal Internacional S.A.

prioridad, según lo que se establece en el Reglamento de Uso del Frente de Atrache (en adelante, "RUFA")<sup>44</sup>.

32. Así, un agente que conozca la planificación naviera y el RUFA, puede conversar con el armador para acelerar la llegada de la nave que agencia, si observa un eventual conflicto con otro buque con igual prioridad, por llegadas simultáneas a un mismo frente de atraque (pues en esos casos, lo habitual es que la prioridad se determine según orden de llegada). En este sentido, esta Fiscalía ha indicado que *"la disponibilidad de los concesionarios para coordinar las actividades del terminal afecta significativamente el desempeño competitivo de las agencias de nave respecto de sus clientes navieros"*<sup>45</sup>.

33. Es preciso tener en consideración que la operación de los terminales portuarios se puede ver afectada por factores externos, como condiciones climáticas (p.ej.: marejadas), o internos, como paros de trabajadores. En estos casos, la cercanía del agente de naves con el concesionario podría cobrar relevancia en el cuidado de los intereses de sus representados respecto del orden de ingreso o reingreso de las naves cuando el terminal portuario vuelve a sus operaciones.

### III.2.2 Uso de información comercial y apalancamiento a servicios no regulados.

34. En el ejercicio de sus funciones, los agentes de naves toman conocimiento de información sensible de sus clientes. Por ejemplo, si el agente contrata un servicio en representación de su cliente, necesariamente debe informarse de sus requerimientos, de las tarifas a las que puede acceder y de las condiciones comerciales que se le aplican, así como de características detalladas de toda la carga que viene en la nave<sup>46</sup>. En atención a lo anterior, algunos clientes mantienen acuerdos de confidencialidad con sus agentes de naves<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Véase: Investigación Rol N° F135-18 FNE, tomas de declaración a TPA.

<sup>45</sup> Informe de aprobación Rol N° F135-2018 FNE, de fecha 28 de enero de 2019, p. 31. Véase **Nota confidencial 16**.

<sup>46</sup> Respecto de esto último, véase: Investigación, toma de declaración de fecha 9 de julio de 2024, cuando se indicó: *"Si es una nave de Hapag-Lloyd, por darte un ejemplo, el agente portuario de Hapag-Lloyd el sí tiene acceso a los Manifiestos de carga respecto de CMA-CGM, como de COSCO y como de Hapag-Lloyd. Porque nosotros le entregamos un Manifiesto completo al agente portuario y ellos se lo entregan a la nave. Es, digamos, una formalidad, ya. Sí, en algún momento, ellos podrían revisar los cientos de papeles que van en PDF y se lo entregan, pero eso después se lo entregan a la nave, literalmente. Para que la nave, aparte del registro electrónico, cuenta con un registro físico en el caso que en algún puerto se lo pidan"*. Véase **Nota confidencial 17**.

<sup>47</sup> Así lo indican distintos agentes de naves en Investigación Rol N° 2461-17 FNE. Véase **Nota confidencial 18**.

35. A mayor abundamiento, la compañía Agunsa ha informado a esta FNE<sup>48</sup> que, por ser agente de naves, salvo que exista una contratación directa entre su cliente y el proveedor, tiene acceso a las facturas de: (i) todos los servicios prestados por el terminal concesionado, (ii) otros servicios prestados dentro del puerto, pero que no son provistos por el terminal concesionado y (iii) otros servicios extraportuarios como almacenamiento, transporte terrestre, entre otros.

36. El agente de naves es un actor que, por la naturaleza propia de la actividad, no solo recauda información sensible acerca de sus clientes, sino que, además, tiene incidencia en las decisiones de contratación de los servicios adicionales y/o especiales que requiera la nave<sup>49</sup>, teniendo la posibilidad de utilizar dicha información para otorgar una ventaja competitiva a las empresas relacionadas del terminal portuario y/o al mismo terminal portuario en los mercados de los servicios adicionales o complementarios que no se encuentran regulados.

37. Para el caso *sub lite* hay que considerar que, actualmente, TPV ofrece varios servicios no regulados<sup>50</sup> cuya contratación podría ser favorecida si tiene acceso a la información comercial de sus competidores en estos mercados, a través de los agentes de naves relacionados. Entre otros, pueden mencionarse los servicios de: (i) amarre y desamarre de naves, remolcadores y naves sin transferencia de carga y del tipo RAM (ejemplo, lanchas), (ii) almacenaje, (iii) conexión de agua potable y suministro de agua, (iv) conexión y desconexión de energía eléctrica, así como su suministro, (v) manipuleo de pontones a bordo y vía muelle, (vi) servicios de cuidadores o seguridad, (vii) retiro de residuos de sentinas o aguas negras, (viii) retiro de basura desde la nave, (ix) uso de área, y (x) uso de grúa muelle en servicios adicionales a la nave.

38. Así, si bien se ha indicado que el *“el pago que se efectúa a las agencias de naves es muy pequeño dentro del valor total de la cadena de transporte, y usar esa actividad para ejercer poder de mercado no resultaría práctico”*<sup>51</sup>, en base a lo descrito en esta presentación, un terminal portuario integrado verticalmente con un agente de naves no sólo

---

<sup>48</sup> Investigación Rol N° 2461-17 FNE, respuesta a la pregunta N°5 de Oficio Ord. N° 832-19.

<sup>49</sup> En efecto, las empresas navieras extranjeras que no se han integrado con este segmento, contratan a los agentes de naves confiando en su conocimiento de las características locales de cada terminal portuario, delegando decisiones sobre la atención de sus naves en ellos. En la misma línea, éste no sería siempre el caso cuando se trata de empresas navieras nacionales. Al respecto, Investigación, toma de declaración de fecha 2 de julio de 2024. Véase **Nota confidencial 19**.

<sup>50</sup> Según figura, por ejemplo, en el Manual de Tarifas de TPV actualizado al 4 de mayo de 2024. Disponible en: [https://tpvsa.com/wp-content/uploads/2024/05/Tarifado-Servicios-TPV\\_Vigente-al-04-05-2024.pdf](https://tpvsa.com/wp-content/uploads/2024/05/Tarifado-Servicios-TPV_Vigente-al-04-05-2024.pdf) [fecha de última consulta: 16 de agosto de 2024]. Los servicios se listan a modo de ejemplo y esta FNE no ha analizado si han sido contratados para el caso de TPV.

<sup>51</sup> Según lo informado por el profesor Pablo Serra, en Dictamen N° 280/2004 de la H. Comisión Preventiva Central, p.36.

tendría incentivos a discriminar para extraer rentas en este segmento de agenciamiento, sino que también habría incentivos para derivar la demanda de servicios especiales o complementarios a sus demás relacionadas, incrementando su participación en esos mercados.

39. En consecuencia, es plausible que un terminal portuario integrado verticalmente con un agente de naves pudiera favorecer a su relacionada para, de ese modo, incrementar su participación en la contratación de otros servicios que su grupo empresarial ofrece, y que son necesarios para la atención de la nave en el puerto, como son servicios especiales ofrecidos por el terminal portuario y otros adicionales como las lanchas y remolcadores.

### III.2.3 Posibilidad de mejorar la atención a las naves de la naviera relacionada a través de los agentes.

40. Finalmente, otro riesgo que se puede observar es que un terminal portuario integrado verticalmente con una naviera y un agente pudiera favorecer a su naviera relacionada a través de las acciones llevadas a cabo por sus agentes de naves. Por ejemplo, esto puede ocurrir mediante la entrega en conjunto de prioridad a sus naves por sobre las naves agenciadas por actores independientes, o brindándoles un mejor servicio en términos de celeridad en la atención al buque, en todos aquellos casos que no están expresamente regulados por el RUFA. Al respecto, cabe tener presente que TPV se encuentra integrado con la empresa naviera Compañía Marítima Chile S.A., que pertenece al Grupo de Empresas Navieras.

## **IV. METODOLOGÍA UTILIZADA PARA CONTABILIZAR LAS PARTICIPACIONES DE MERCADO EN EL AGENCIAMIENTO DE NAVES.**

### **IV.1. Sobre la fórmula adecuada de cálculo.**

41. En primer lugar, cabe destacar que en estos autos no se discute si el eslabón de agentes de naves debe o no estar dentro de las categorías de usuarios relevantes a los que son aplicables las restricciones a la integración vertical<sup>52</sup>.

42. En segundo lugar, hay que tener presente que tales restricciones se establecen atendidos los riesgos de una afectación al desempeño competitivo de los actores que participan en un eslabón donde hay un competidor integrado verticalmente con el terminal portuario concesionado. Dicha afectación a la competencia en ese segmento o eslabón

---

<sup>52</sup> Escrito presentado por esta Fiscalía en autos Rol NC-470-2020, a folio 183, párrafo 28.

podría configurarse por alguna discriminación o conductas de sabotaje desplegadas por el terminal concesionado, de manera tal que su relacionada quede en una mejor posición competitiva que los demás actores independientes; o bien, la actividad del agente podría beneficiar al puerto o a la naviera con la cual se integra.

43. Como se ha descrito *supra*, la principal función de un agente de naves es coordinar el arribo y zarpe de cada buque en el terminal portuario, con el fin de minimizar su tiempo de estadía en el mismo, condicionado a que se hayan realizado todas las transferencias de carga contratadas. En consecuencia, los agentes de naves compiten entre sí, según quién resulta ser más eficiente en los tiempos de flujo y movilización eficiente de toda la carga transportada en las naves que representa.

44. Así, siguiendo los respectivos pronunciamientos de la H. Comisión Preventiva Central y del H. Tribunal, esta FNE ha contabilizado las participaciones en el eslabón de agentes de naves según las toneladas movilizadas en cada una de las naves que dichos actores agencian, pues representa un segmento diferenciado de navieras y armadores, por un lado, y de importadores, exportadores o consignatarios, por otro (véase Figura N°2).

45. La metodología descrita ha sido aplicada consistentemente por esta Fiscalía en diversas oportunidades<sup>53</sup>. En dichos pronunciamientos, el total de toneladas informadas en el segmento de agentes de naves ha correspondido al total movilizado dentro de la concesión o región respectiva.

46. El propio H. Tribunal, en los Informes N°5/2009 y N°6/2009, en base a la información proporcionada por esta Fiscalía y las respectivas empresas portuarias, también ha reportado las participaciones en el segmento de agentes de naves en base al total de toneladas transferidas en el respectivo terminal portuario, considerando dicho segmento como un eslabón en sí mismo<sup>54</sup>.

47. En ninguna de dichas instancias se realizaron observaciones sobre la metodología utilizada para la contabilización de las participaciones en el segmento de agentes de naves.

---

<sup>53</sup> Véanse: Aportes de antecedentes de esta Fiscalía en autos Rol NC-444-2018, NC-470-2020 y NC-491-21, a fojas 796, folio 97 y folio 86, respectivamente.

<sup>54</sup> Véanse: Cuadro N°17 del Informe N°5/2009 y Cuadro N°26 del Informe N°6/2009.

#### IV.2. La metodología de TPV para medir la participación de los agentes de naves en ese eslabón es incorrecta.

48. La metodología propuesta por TPV no permite medir la relevancia o participación de mercado de los agentes de naves en el mercado en que compiten, puesto que reduce artificialmente la carga intervenida por ellos, al dividir las toneladas movilizadas entre diferentes eslabones, a saber, agentes de naves, consignatarios, importadores y exportadores.

49. En concreto, para calcular las participaciones de mercado de los agentes de naves en el mercado del agenciamiento, TPV propone considerar solamente las toneladas de carga respecto de las cuales el agente pagó ciertas tarifas de transferencia de la carga y la tarifa de muellaje<sup>55</sup>. Por cierto, estas tarifas también son pagadas por exportadores, importadores y consignatarios, actores que cumplen otras funciones en la cadena de suministro de transporte marítimo y no compiten en el eslabón o mercado de agenciamiento de naves<sup>56-57</sup>.

50. Así, dicha metodología se traduce en que la suma de las toneladas en el segmento de agentes de naves informadas en la tabla elaborada por TPV (en adelante, “**Tabla TPV**”)<sup>58</sup> no corresponde al total de las toneladas transferidas en el terminal portuario en cuestión. De esta manera, se subestima la carga intervenida por los agentes de naves.

51. En atención a lo anterior, la metodología propuesta por TPV contraviene expresamente lo señalado por el H. Tribunal en el Informe N°5/2009, en que explicó que se determina la participación “***en cada eslabón de la cadena de transporte marítimo (...)*** toda vez que es la misma carga la que atraviesa por los distintos eslabones que permiten su traslado desde un puerto a otro”<sup>59</sup>.

52. Dicha metodología se basa en el supuesto -erróneo a juicio de esta FNE- de que los riesgos que las reglas de prohibición a la integración vertical buscan evitar sólo se podrían materializar cuando los agentes de naves contratan los servicios de transferencia de carga con la concesionaria relacionada, ya que sólo respecto de esa carga podría beneficiarse el

<sup>55</sup> Esta última para el caso de los contenedores.

<sup>56</sup> Tal como categóricamente se señala en Investigación, tomas de declaración de fechas 28 de junio y 2 de julio, ambas de 2024. Véase **Nota Confidencial 20**.

<sup>57</sup> Las diferencias entre los eslabones también son reconocidas en el informe económico acompañado por TPV en los autos Rol NC-470-2020 (Informe elaborado por Claudio Agostini, a folio 179, pp. 16-17).

<sup>58</sup> Escrito presentado por TPV en autos Rol NC-470-2020, a folio 180, p.8.

<sup>59</sup> Informe N°5/2009 del H. Tribunal, capítulo 11.1.14, número (ii), p.90.

usuario relacionado<sup>60</sup>. Así, de acuerdo con lo descrito por TPV<sup>61</sup>, la metodología correcta para determinar las participaciones en el segmento de los agentes de naves debería contabilizar sólo las toneladas que implicaron la contratación de servicios básicos de transferencias para movilización de carga a TPV, por parte de su agente relacionado.

53. Sin perjuicio de ello, TPV también reconoce que, de existir los riesgos derivados de la integración vertical entre agentes de naves y el terminal portuario señalados por esta FNE en autos Rol NC-470-2020<sup>62</sup>, *“lo único lógico sería calcular la participación de los agentes en el total de naves agenciadas, independiente de su carga”*<sup>63</sup>. Si bien no corresponde al concesionario determinar la forma de fiscalizar lo dispuesto por este H. Tribunal en sus informes, lo cierto es que lo indicado en dicha oportunidad por TPV mantiene la lógica señalada por el H. Tribunal, por EPV en su solicitud de informe y la que se ha venido aplicando sistemáticamente en el tiempo por esta FNE, al considerar un agente por cada nave agenciada<sup>64</sup> (independientemente de que en opinión de esta FNE, dicha participación debiera, además, estar ponderada por las toneladas transportadas por cada una de esas naves).

54. Por otra parte, cabe resaltar que la metodología propuesta por TPV no define con precisión cuáles son los servicios básicos de transferencia de la carga que considera para realizar los cálculos de participación de los agentes de naves. Así, se observa que el terminal portuario cobra una tarifa de muellaje a la carga (en adelante, **“TMC”**)<sup>65</sup>, referida *supra*<sup>66</sup>, sobre las toneladas transferidas en el frente de atraque, por su uso<sup>67</sup>. Además, cobra tarifas de transferencia según el tipo de carga, que se pueden asociar al uso de las grúas para la estiba y desestiba.

---

<sup>60</sup> Escrito presentado por TPV en autos Rol NC-470-2020, a folio 184, párrafo 9.

<sup>61</sup> Escrito presentado por TPV en autos Rol NC-470-2020, a folio 180, párrafos 27 y 28.

<sup>62</sup> Escrito presentado por TPV en autos Rol NC-470-2020, a folio 184, párrafo 16.

<sup>63</sup> Escrito presentado por TPV en autos Rol NC-470-2020, a folio 184, párrafo 24.

<sup>64</sup> Si bien una nave puede tener más de un agente, solamente uno lo representa en el arribo y zarpe de la nave ante la autoridad marítima y autoridades nacionales, y es el que se está contabilizando para estos efectos.

<sup>65</sup> Servicio básico que, de acuerdo al Manual de Servicios de TPV, corresponde al *“precio unitario, expresado en Dólares por Tonelada de carga y tara transferida, incluyendo la transferida por razones de Estiba y Desestiba que TPV puede cobrar por el uso de la infraestructura del Frente de Atraque y sus accesorios”*. En <[https://tpvsa.com/wp-content/uploads/2024/04/30012023\\_Manual-de-Servicios-TPV\\_act20240412.pdf](https://tpvsa.com/wp-content/uploads/2024/04/30012023_Manual-de-Servicios-TPV_act20240412.pdf)>, p.12 [fecha de última consulta: 16 de agosto de 2024].

<sup>66</sup> En párrafo **10** de este aporte de antecedentes.

<sup>67</sup> Esta tarifa es distinta de las tarifas por transferencia de carga, asociadas al uso de las grúas y que depende del tipo de carga. Por ejemplo, en el caso de la carga en contenedor, el cobro no se realiza por toneladas, sino por Box o unidad, distinguiéndose entre aquellos contenedores de 20 y 40 pies. Al respecto, Manual de Tarifas de TPV actualizado al 4 de mayo de 2024, *Op. Cit.*

55. En este contexto, TPV no detalla, por ejemplo, cómo contabilizaría las toneladas en contenedores ni tampoco a quiénes asignaría las toneladas de carga fraccionada: si a la empresa que pagó la TMC o a la que pagó alguna de las tarifas asociadas a la estiba o desestiba de la carga (en el tarifario de TPV figuran tres tarifas para la carga fraccionada general)<sup>68</sup>.

56. A mayor abundamiento, se observa que en el caso del Terminal 2 del Puerto de Valparaíso, se da que la TMC y las tarifas asociadas a la estiba o desestiba de la carga son facturadas principalmente de manera directa a importadores, exportadores y consignatarios, y no siempre a través de su agente de naves (Tabla TPV)<sup>69</sup>. Esto podría explicarse porque los clientes de este terminal están más involucrados en la contratación de los servicios de transporte marítimo, pudiendo incluso arrendar naves con ese fin.

57. Finalmente, es relevante considerar que, si modificamos la forma de cálculo de las participaciones de los agentes para efectos de limitar la integración vertical en el sentido propuesto por TPV, la regla conductual de fiscalización -que recae de manera principal sobre la empresa portuaria pero también sobre esta FNE- perderá eficacia. En efecto, si bien la empresa portuaria tiene la facultad de solicitar información al concesionario en virtud del contrato de concesión, la manera más eficiente de fiscalizar el cumplimiento de la regla que limita la integración vertical es considerando la totalidad de la carga que contienen las naves que representa un agente determinado.

58. De lo contrario, sería necesario solicitar y examinar cada uno de los contratos particulares que cada agente de naves mantiene con terceros, para distinguir la forma de

---

<sup>68</sup> De acuerdo con lo descrito por TPV, para evitar contabilizar dos veces una misma carga se podría considerar la suma de: (i) la tarifa de transferencia de carga fraccionada general (código B140), que contemplaría el servicio de llevar la carga desde la nave hasta el área de acopio y, luego, dejarla sobre el camión; (ii) la tarifa de transferencia de carga fraccionada Fase I (código B141), que contemplaría el servicio de llevar la carga desde la nave sólo hasta el área de acopio; (iii) la tarifa de transferencia de carga fraccionada automotores Fase I (código B151), que contemplaría el servicio de llevar el automóvil desde la nave sólo hasta el área de acopio; (iv) la tarifa de transferencia de carga fraccionada hortofrutícola (código B160); y, (v) la TMC para el caso de los contenedores. Sin embargo, al realizar ese ejercicio no se logró replicar por completo la base de datos utilizada por TPV. Si bien en algunos casos se observó que había coincidencias de toneladas por empresas, el total de las toneladas no coincidió, así como tampoco las toneladas asignadas a algunas empresas. Además, no se encontraron todas las empresas que se indican en la Tabla TPV. Por otro lado, TPV tampoco ha señalado al H. Tribunal si se debieran considerar las tarifas B141 y B151 o si, en vez de ellas, se podrían asignar las toneladas según el pago de las tarifas B142 y B152, que corresponden a los servicios de llevar la carga o automóvil, respectivamente, desde el área de acopio hasta dejarla sobre el camión. Manual de Tarifas de TPV actualizado al 4 de mayo de 2024, *Op. Cit.*, p.2.

<sup>69</sup> Esto se encuentra en línea con lo informado por esta FNE al H. Tribunal en autos Rol NC-491-2021, en aporte de antecedentes presentado a folio 86, párrafo 137, cuando se indica: “*respecto de la contratación de los servicios portuarios, no se observa una regla general, pudiendo haber casos en que los propios clientes importadores o exportadores paguen los servicios portuarios asociados a la transferencia de carga, o bien, las empresas navieras u otros actores tales como agentes de naves y consignatarios, entre otros*”.

intervención específica que tienen sobre la carga. Esto no solo complejiza la fiscalización, sino que la vuelve mucho más costosa.

## V. CONCLUSIONES.

59. La restricción de integración vertical ha sido establecida y mantenida por este H. Tribunal en casi todos sus informes de manera consistente en el tiempo<sup>70</sup>. Lo anterior, dados los riesgos de competencia existentes en los casos en que hay integración vertical de los distintos eslabones de la cadena. La idea es prevenir la materialización de dichos riesgos, mediante una regla estructural que reduzca los incentivos o la capacidad de las empresas relacionadas para afectar la competencia mediante conductas de difícil detección.

60. En particular para el segmento de los agentes de naves, como hemos visto en el Capítulo II, su rol esencial en la cadena de transporte marítimo es la coordinación de la recepción y despacho del buque en puerto chileno, para lo cual contrata diversos servicios como mandatario de armadores o empresas navieras. Esta función no solo es crucial en la cadena, sino que incide directamente en los tiempos de flujo y en la movilización eficiente de toda la carga transportada en las naves que representan, independientemente de quién sea el destinatario de la misma.

61. Tratándose de los agentes de naves, los riesgos anticompetitivos pueden materializarse mediante conductas de discriminación o sabotaje en contra de los actores independientes, o el uso de información comercial sensible conocida a propósito de la contratación de distintos servicios, pudiendo apalancar la posición de mercado del terminal portuario en la prestación de otros servicios no regulados prestados por el mismo terminal concesionario o sus empresas relacionadas.

62. La forma de cálculo propuesta por TPV para medir las participaciones de mercado en el agenciamiento de naves es metodológica y conceptualmente inconsistente, lo que se traduce en una disminución artificial de la participación de los agentes de naves para efectos de determinar si la regla de integración vertical con el concesionario ha sido excedida o no. Esta metodología pone el énfasis tan solo en los destinatarios que pagaron algunas de las tarifas de transferencia de la carga y la tarifa de muellaje a la carga, subestimando así la carga intervenida por los agentes de naves cuando el pago por toneladas de carga transferida también fue realizado por importadores, exportadores y consignatarios.

---

<sup>70</sup> Las excepciones están contenidas en los Informes N°21/2022 y N° 25/2022, ambos del H. Tribunal.

63. Es por ello que las participaciones de mercado en el eslabón de agentes de naves deben contabilizarse sobre el total de las toneladas movilizadas en cada una de las naves que dichos actores agencian, pues representa un segmento diferenciado de navieras y armadores, por un lado, y de importadores, exportadores o consignatarios, por otro. Así, el total de toneladas informadas en el segmento de agentes de naves debe corresponder al total movilizado dentro de la concesión o región respectiva, considerando dicho segmento como un eslabón en sí mismo.

**Sírvase H. Tribunal:** Tener presente los antecedentes aportados por la Fiscalía Nacional Económica y, en definitiva, declarar expresamente que la forma de calcular las participaciones de mercado de los agentes de naves corresponde a asignar a cada agente el total de la carga transferida por cada buque agenciado.

**SEGUNDO OTROSÍ:** Por este acto, acompaño bajo confidencialidad los siguientes documentos:

1. “25062024\_FNE\_ORD 1031\_19062024\_BBDD\_1.xls”, acompañado por TPV con fecha 1 de julio de 2024, en respuesta a Oficio Ord. FNE N°1031-24, de fecha 19 de junio de 2024.
2. “Anexo Confidencial.pdf”, elaborado por la Fiscalía Nacional Económica.

En relación con dichas piezas, esta Fiscalía solicita al H. Tribunal mantener la confidencialidad decretada mediante Resolución Ex. FNE N° 80, de fecha 22 de julio de 2024, la que se acompaña como documento público en el cuarto otrosí de esta presentación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 inciso noveno, en relación con el artículo 39 letra a), ambos del DL 211, y el acuerdo segundo del Auto Acordado N°16/2017 del H. Tribunal.

**Sírvase H. Tribunal:** Tener por acompañado el documento indicado bajo confidencialidad.

**TERCER OTROSÍ:** A efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Auto Acordado N°16/2017 del H. Tribunal, solicito se tengan por acompañados, en carácter de público, los documentos denominados “25062024\_FNE\_ORD 1031\_19062024\_BBDD\_1\_VP.xls” y “Anexo Confidencial\_VP.pdf”, correspondientes a las versiones públicas de los documentos cuya confidencialidad se solicitó en el segundo otrosí de esta presentación.

**Sírvase H. Tribunal:** Tenerlos por acompañados.

**CUARTO OTROSÍ:** Solicito al H. Tribunal tener por acompañada, en carácter de documento público, copia de la Resolución Ex. FNE N° 80, de fecha 22 de julio de 2024, que establece la confidencialidad de las piezas indicadas en ella del Expediente Rol N°2766-24 FNE.

**Sírvase H. Tribunal:** Tenerla por acompañada.

**QUINTO OTROSÍ:** En cumplimiento de lo ordenado por el H. Tribunal por resolución de folio 5, solicito tener presente las siguientes direcciones de correo electrónico de funcionarios de esta FNE para efectos de la imposición del estado de la causa cuando el H. Tribunal lo estime necesario: [jmassmann@fne.gob.cl](mailto:jmassmann@fne.gob.cl) y [dbecerra@fne.gob.cl](mailto:dbecerra@fne.gob.cl).

**Sírvase H. Tribunal:** Tenerlo presente.

**SEXTO OTROSÍ:** Solicito al H. Tribunal tener presente que mi personería para representar a la Fiscalía Nacional Económica consta en el Decreto Supremo N°45, de 2023, 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. Sin perjuicio de lo anterior, por este acto confiero poder a las abogadas habilitadas para el ejercicio de la profesión Julie Massmann Wyneken y Daniela Becerra Rodríguez, ambas de mi mismo domicilio, quienes podrán actuar indistintamente de manera separada o conjunta con el suscrito, y que firman el presente escrito en señal de aceptación.

**Sírvase H. Tribunal:** Tenerlo presente.