

En lo principal: Aporta antecedentes. **En el primer otrosí:** Acompaña documentos confidenciales. **En el segundo otrosí:** Acompaña versiones públicas. **En el tercer otrosí:** Acompaña documentos en carácter público.

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 Empresa Portuaria Valparaíso sobre licitación de concesión de la operación conjunta de los terminales 1 y 2 del Puerto de Valparaíso”, Rol NC N°542-24, al H. Tribunal respetuosamente digo:

Que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18 N°2 y 31 N°1 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, la Fiscalía viene en aportar los antecedentes de hecho, de derecho y económicos que se expondrán a continuación.

1. Con fecha 7 de noviembre de 2024, este H. Tribunal recibió una solicitud de informe formulada por la Empresa Portuaria Valparaíso (en adelante, “**EPV**”), a fin de que se pronuncie favorablemente sobre las condiciones de competencia aplicables a la licitación del puerto de Valparaíso, conforme a las reglas expuestas en dicha solicitud, o, en subsidio de ello, se establezcan las reglas que correspondan¹ (en adelante, “**Solicitud**”).

2. Con fecha 18 de noviembre de 2024, este H. Tribunal dictó la resolución de inicio del procedimiento contemplado en el artículo 31 del DL 211. Asimismo, ofició a esta Fiscalía, al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (en adelante, “**MTT**”), al Ministerio de Obras Públicas, a la Cámara Marítima y Portuaria de Chile A.G, al Sistema de Empresas Públicas (en adelante, “**SEP**”), y a los concesionarios de frentes de atraque del país, a fin de que aportaren antecedentes².

3. En atención a lo anterior, esta Fiscalía resolvió iniciar una investigación con fecha 21 de noviembre de 2024 (en adelante, “**Investigación**”), ejerciendo las facultades

¹ Presentación de EPV al H. Tribunal, de fecha 7 de noviembre de 2024, que rola a folio 6.

² Copia fiel de esta resolución fue enviada a esta Fiscalía con fecha 27 de noviembre de 2024 mediante el Oficio Ord. N°215, del H. Tribunal, de fecha 25 de noviembre de 2024.

establecidas en el artículo 39 del DL N°211 para recabar los antecedentes necesarios para la elaboración del presente informe³.

4. El índice que se presenta a continuación da cuenta de la estructura de esta presentación:

ÍNDICE

I.	ANTECEDENTES.....	3
II.	REGULACIÓN DE LAS CONCESIONES PORTUARIAS.	7
II.1.	NORMATIVA APLICABLE Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE.	7
II.2.	REGULACIÓN EN FRENTE DE ATRAQUE PÚBLICOS.	19
III.	CARACTERÍSTICAS Y ANÁLISIS DEL MERCADO RELEVANTE.....	21
III.1.	MERCADO RELEVANTE.	21
III.2.	CARACTERIZACIÓN DE LA OFERTA.	22
III.2.1.	Frentes de atraque de uso público de la Región de Valparaíso.	22
III.2.2.	Propietarios de concesionarios portuarios de la Región de Valparaíso.....	28
III.2.3.	Capacidad actualmente disponible y tasas de ocupación.	31
III.2.4.	Capacidad potencialmente disponible y escenarios de congestión.....	38
III.2.5.	Importancia relativa de terminales portuarios según tipo de carga.....	48
III.3.	BARRERAS A LA ENTRADA Y EXPANSIÓN.	54
III.4.	CARACTERIZACIÓN DE LA DEMANDA.....	57
III.4.1.	Relevancia por tipo de actividad.	57
III.4.2.	Navieras.	58
III.4.3.	Agentes de naves.....	65
III.4.4.	Importadores, exportadores y consignatarios.	66
IV.	ANÁLISIS DE CONDICIONES DE COMPETENCIA.	68
IV.1.	OPERACIÓN CONJUNTA.....	69
IV.2.	RESTRICCIONES ESTRUCTURALES.	75
IV.2.1.	Restricciones a la Integración Horizontal	75
IV.2.2.	Restricciones a la Integración Vertical	82
IV.3.	PROCESO DE LICITACIÓN.....	90
IV.3.1.	Criterios de adjudicación.....	90
IV.3.2.	Nuevas inversiones distintas al POI y al POIAP.	93
IV.3.3.	Modificaciones a las condiciones del contrato.	95
IV.3.4.	Cronograma de la licitación y riesgos de coordinación.	96
IV.3.5.	Requisito de experiencia previa.	98
IV.3.6.	Parámetros indeterminados.....	99

³ Investigación Rol N°2778-24 FNE, caratulada “Informe al H. Tribunal en Solicitud de EPV sobre licitación de la operación conjunta de terminales 1 y 2 del Puerto de Valparaíso”.

IV.4.	CONTRATO DE CONCESIÓN.....	100
IV.4.1.	Resguardos conductuales.....	101
IV.4.2.	Servicios y Tarifas Básicas.....	106
IV.4.3.	Obligaciones de Pago.....	108
IV.4.4.	Medidas adicionales para facilitar la fiscalización.....	110
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	113
V.1.	Sobre la operación conjunta.....	113
V.2.	Sobre restricciones estructurales.....	114
V.3.	Sobre el criterio de adjudicación y otras reglas de la licitación.....	116
V.4.	Sobre los resguardos conductuales durante la concesión.....	118

I. ANTECEDENTES.

5. Conforme a lo ya indicado, EPV solicitó al H. Tribunal emitir un informe que determine las condiciones de competencia aplicables a la licitación de la concesión para el diseño, construcción, ampliación, conservación, mantención y operación, bajo un esquema monooperador, de los frentes de atraque N°1 y N°2, así como también, la mantención y operación del Edificio Terminal de Pasajeros, todos del puerto de Valparaíso, destinados - de acuerdo con la Solicitud de EPV- a la atención de carga contenerizada, fraccionada y atención de pasajeros de cruceros.

6. EPV destaca que, conforme a la Ley N°19.542 que “Moderniza el Sector Portuario Estatal (en adelante, “**Ley de Puertos**”), su función principal es administrar, desarrollar y conservar los puertos del Estado, incluyendo la posibilidad de licitar concesiones a privados para la explotación de frentes de atraque. Asimismo, señala que la Ley de Puertos establece que ciertas condiciones de competencia deben ser informadas por la autoridad pertinente, cuando se liciten frentes de atraque bajo escenarios específicos, como la falta de alternativas en la región o la implementación de esquemas monooperador. Estos aspectos se analizarán en detalle en la sección II siguiente.

7. Junto con la concesión para la operación conjunta de los Terminales del puerto de Valparaíso, la Solicitud también comprende el desarrollo de un proyecto de ampliación de la infraestructura portuaria. Sobre el proyecto de ampliación, la Solicitud señala que presenta una oportunidad atractiva a nuevos inversionistas, que permite ampliar la capacidad del puerto de Valparaíso y, en consecuencia, la capacidad portuaria nacional, al tiempo de imprimir mayor competencia en el mercado relevante; y que para lograr dichos objetivos se requiere que la ampliación portuaria sea a través de un modelo de operación conjunta efectiva de los Terminales 1 y 2 del puerto de Valparaíso.

8. En efecto, profundiza la Solicitud señalando que la operación conjunta de ambos terminales aumentaría la capacidad portuaria del puerto de Valparaíso a un total de 1.087 miles de TEUs⁴, es decir, un 7% superior a la capacidad actual del sistema portuario. Ello se debe principalmente a que se aprovecharía la holgura que tiene el Terminal 2 en su factor no limitante (acopio), para compartirla con el Terminal 1. En otras palabras, la eficiencia de la operación conjunta derivará de la combinación de activos complementarios que actualmente están siendo subutilizados por cada Terminal.

9. Detalla la Solicitud que el proyecto de ampliación del puerto de Valparaíso comprende el desarrollo y construcción de proyectos obligatorios de inversión (en adelante, “POI”) y proyectos obligatorios de inversión para la ampliación del plazo de la concesión (en adelante, “POIAP”). Estos proyectos involucran la ejecución de obras que tienen por objeto agregar infraestructura para transformar al Terminal 2 en un terminal especializado en contenedores, generar infraestructura portuaria preferente para la atención de pasajeros, así como también especializada para carga fraccionada y ampliar la superficie del Terminal 1 hacia el sector de San Mateo, considerando una nueva explanada de acopio, así como también hacia el sur, incorporando capacidad del Terminal 1 en los sitios 1, 2 y 3.

10. En concreto, conforme lo informado en la Solicitud, los POI comprenden la construcción del sitio Costanera, esto es, la construcción de un frente de atraque tipo muelle marginal para la atención de una nave portacontenedores tipo New Panamax o superior, incluyendo sus cargas. Dicho muelle deberá construirse en área correspondiente a la explanada de respaldo actual del Terminal 2, expandiéndose hacia el mar. La inversión total estimada (contando infraestructura y equipamiento) corresponde a \$369,4 USD MM, aportando una capacidad de 645 mil TEUs/año en transferencia y de 332 mil TEUs/año en acopio.

11. Por su parte, los POIAP comprenden: (i) la construcción del muelle de cruceros⁵; (ii) la construcción Explanada San Mateo, aportando una capacidad de acopio de 568 mil

⁴ De acuerdo a lo definido en las Bases de Licitación Pública Licitación del Frente de Atraque Valparaíso (en adelante, “BALI”) acompañadas por EPV a su Solicitud, TEU “significará la unidad de medida de capacidad del transporte marítimo de contenedores, que identifica la sigla proveniente de la expresión inglesa “Twenty-foot Equivalent Unit” y que emplea como patrón a un contenedor de 20 (veinte) pies, siendo su volumen exterior igual a 1.360 (mil trescientos sesenta) pies cúbicos, equivalente a 38,51 (treinta y ocho coma cincuenta y un) metros cúbicos”. Véase EPV, BALI, sección 1 sobre “Definiciones”, p. 10.

⁵ Corresponde a la construcción de un Muelle Multipropósito destinado a la atención preferencial de naves de pasajeros durante la temporada de cruceros y a la atención de naves de carga general fuera de dicha temporada y/o cuando no se esté atendiendo una nave de pasajeros. Permitirá el atraque simultáneo por ambos costados de una nave de pasajeros o nave de carga general. La inversión total estimada (infraestructura + equipamiento) corresponde a \$132,5 USD MM, aportando una capacidad de 2,1 millones de toneladas de carga fraccionada al año. Véase EPV, Solicitud sección 10.2 sobre “Proyectos de inversión obligatorios para ampliación del plazo (POIAP)”, p. 81.

TEUs/año⁶ y; (iii) la Construcción de la expansión del sitio 3, aportando una capacidad de 180 mil TEUs/año en transferencia y de 141 mil TEUs/año en acopio⁷.

12. El proceso de licitación también considera la habilitación de un área para transferencia de carga ferroviaria intermodal. Sin embargo, no se indican los porcentajes de carga que podrían ser transportados vía ferrocarril, sino que solo se menciona que, a diferencia de varios terminales intermodales, el concesionario se hará cargo de la transferencia de carga desde y hacia el modo ferroviario y que el costo de dicha transferencia se incluirá en la tarifa básica de transferencia de carga, sin que exista una tarifa adicional, igualando lo que ocurre en el caso de los camiones.

13. Además, la Solicitud señala que, a efectos de reforzar la certeza asociada al desarrollo de las inversiones vinculadas a la concesión, EPV será quien se encargue de tramitar y obtener directamente las resoluciones de calificación ambiental (en adelante, “RCA”) que sean necesarias tanto para las obras que contemplan los POI⁸, como los POIAP.

14. El proyecto sometido al conocimiento del H. Tribunal contempla que los dos terminales marítimos del puerto de Valparaíso (Terminal 1 y 2) serán concesionados en conjunto, a empresas privadas de giro exclusivo -según lo establece la Ley de Puertos-, siendo responsabilidad del concesionario construirlo, equiparlo y operarlo durante un período de treinta años (el máximo plazo que permite la referida Ley, conforme con su artículo 14).

15. De ejecutarse todas las partes del proyecto, el resultado será que el Puerto de Valparaíso contará con tres sitios habilitados para naves portacontenedores con una eslora de 367 metros *post panamax*⁹ o superior, así como sitios adicionales para atender

⁶ Corresponde a la extensión de la superficie del Frente de Atraque N°1 hacia el sector San Mateo, con la construcción de una explanada de acopio de carga principalmente contenedorizada, la cual permitirá aumentar la capacidad del puerto de Valparaíso. La inversión total estimada (infraestructura más equipamiento) corresponde a \$152,8 USD MM. Ibid., p. 82.

⁷ Corresponde a la extensión del Frente de Atraque N°1 en 122 metros desde el sitio 3 hacia el sur, con la construcción de un muelle para la atención de naves portacontenedores tipo New Panamax o superior. Además, comprende la construcción de una explanada de acopio de carga. La inversión total estimada (infraestructura + equipamiento) corresponde a \$120,3 USD MM. Ibid., p. 83.

⁸ Precisa la Solicitud que la RCA para la extensión del sector Costanera, contenida en los POI, se encuentra actualmente en tramitación, con miras a que en 2030 el concesionario reciba la infraestructura con la RCA ya otorgada. Ibid., p. 84.

⁹ Clases de naves que superan el tamaño estándar de las esclusas del Canal de Panamá (Panamax) antes de su expansión en 2016. Por lo general, tienen una longitud de más de 294,13 metros (965 pies), una manga de más de 32,31 metros (106 pies) y un calado de más de 12,04 metros (39,5 pies). Para un mayor detalle sobre las características de las naves, véase: <<https://transportgeography.org/glossary/>> y en <<https://www.inboundlogistics.com/articles/post-panamax-ships/>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

adecuadamente cruceros y carga fraccionada, además de, aproximadamente, 30 hectáreas de áreas de respaldo.

16. En cuanto a su cronología, la Solicitud señala que el proyecto de ampliación contempla entregar la infraestructura que forma parte del área de concesión el 1 de enero de 2030, lo que comprende Terminal 1, Terminal 2 y edificio Terminal de Pasajeros. Con respecto a los POI, la Solicitud indica que esta obra deberá estar construida y operando a más tardar en un plazo de 48 meses contados a partir de la fecha de entrega del área de concesión. Asimismo, respecto de las 3 obras que comprenden los POIAP, estas deberán estar construidas y operativas a más tardar en un plazo de 48 meses después de la fecha de RCA de los POIAP o 48 meses después de la fecha de entrega, si esta es posterior a la obtención de la RCA de los POIAP por parte de EPV.

17. La inversión estimada asciende aproximadamente a \$775 USD MM, incluyendo una estimación del equipamiento necesario para las operaciones portuarias, tanto para los POI como para los POIAP. El concesionario quedará obligado a ejecutar el proyecto dentro de los plazos señalados y de conformidad con los parámetros básicos descritos en las BALI, cuya implementación será aprobada previamente por EPV y deberá efectuarse en los términos pactados en el contrato de concesión.

18. Finalmente, cabe señalar que la Solicitud de EPV propone considerar las reglas fijadas en el informe N°8/2020, de fecha 22 de noviembre de 2012 (en adelante, "**Informe N°8/2012**") y en el informe N°20/2021, de fecha 2 de septiembre de 2021 (en adelante, "**Informe N°20/2021**"), ambos del H. Tribunal, a saber:

- Un modelo de licitación en dos universos/cajas o grupos de oferta, en línea con lo establecido en el Informe N°8/2012, confirmado en el Informe N°20/2021, permitiendo de esta forma la participación de incumbentes en la licitación bajo una serie de condiciones que se analizarán en la sección IV.
- La licitación sería adjudicada al menor índice tarifario, pero sin la existencia de un índice mínimo (en adelante, "**Imin**"), en el entendido de que esta variable de adjudicación traduce la competencia entre los actores que participen de la licitación en menores tarifas y, consecuentemente, en beneficios para los consumidores.
- Las ofertas que contengan un índice tarifario que supere el índice tarifario máximo (en adelante, "**Imax**")¹⁰ definido previamente por EPV, podrán ser rechazadas, y en

¹⁰ Corresponde al Índice máximo expresado en US\$/ton que determinará el directorio de EPV en forma previa a la apertura de las Ofertas Económicas y que se mantendrá en custodia del ministro de fe respectivo hasta dicha apertura. Véase EPV, BALI, p.11.

caso de que todas las ofertas se encuentren en esta situación, la licitación pueda ser declarada desierta.

- Una prohibición para la integración horizontal, con la excepción de permitirla en el evento que la licitación sea adjudicada a un incumbente conforme al modelo denominado “Un proceso con dos universos de propuestas”¹¹, lo que comprende la obligación para el adjudicatario de desprenderse de la participación en la concesión existente al momento de la licitación en el plazo de 18 meses contados desde la fecha de entrega de la concesión.
- Fijar el umbral de integración vertical de los usuarios relevantes del mercado de transporte marítimo, en un 60% del capital, del capital con derecho a voto o de las utilidades de la sociedad concesionaria. De esta forma, la Solicitud mantiene la regla establecida en el informe N°20/2021 para el Terminal 2, pero aumenta el porcentaje de 40% establecido en el Dictamen N°1045, de fecha 1 de agosto de 1998 (en adelante, “**Dictamen N°1045**”) de la H. Comisión Preventiva Central (en adelante, “**CPC**”), para el Terminal 1.
- Por último, EPV propone fijar una serie de resguardos conductuales que mitiguen riesgos inherentes a la integración vertical entre concesionarios portuarios y los usuarios relevantes de los terminales: (i) separar en estados financieros ingresos por servicios básicos y especiales; (ii) informar a esta Fiscalía de cambios en materia de prioridades para la asignación de sitios de atraque; (iii) entrega semestral de información a EPV relativa a los controladores, accionistas y personas relacionadas de la empresa concesionaria; (iv) regulación de un procedimiento para la modificación del contrato de concesión y; (v) establecimiento de indicadores de calidad del servicio que deben ser cumplidos por el concesionario.

II. REGULACIÓN DE LAS CONCESIONES PORTUARIAS.

II.1. NORMATIVA APLICABLE Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE.

19. El sector portuario estatal se rige fundamentalmente por la Ley de Puertos. El principal objetivo de esta ley fue actualizar la administración de los puertos estatales, creando diez empresas del Estado¹², continuadoras legales de EMPORCHI¹³, con la finalidad de: (i) impulsar y dinamizar el proceso de inversión en infraestructura, tecnología y gestión portuaria; y (ii) promover la competencia en el sector.

¹¹ Similar a la regla establecida por el H. Tribunal en su Informe N°8/2012.

¹² Empresas Portuarias de Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano-San Vicente, Puerto Montt, Chacabuco y Austral, según lo establecido en el artículo 1° de la Ley de Puertos.

¹³ El artículo 4 de la Ley de Puertos dispone que las empresas portuarias son descentralizadas, autónomas, se rigen por las normas de las sociedades anónimas abiertas, y tienen por objeto la administración, explotación, desarrollo y conservación de los puertos públicos.

20. La Ley de Puertos dispone que estas empresas podrán realizar su objeto directamente o a través de terceros. En este último caso, lo harán por medio del otorgamiento de concesiones portuarias¹⁴, la celebración de contratos de arrendamiento o mediante la constitución con personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, de sociedades anónimas¹⁵⁻¹⁶.

21. La Ley de Puertos establece, además, que las empresas portuarias podrán dar en arrendamiento u otorgar concesiones portuarias de sus bienes hasta por treinta años y que, tratándose de frentes de atraque, la participación de terceros sólo se efectuará a través de la figura de las concesiones¹⁷.

22. Para que las empresas portuarias procedan a otorgar las concesiones, la Ley de Puertos señala que, en los puertos o terminales estatales de la región, deberá existir otro frente de atraque capaz de atender la nave de diseño¹⁸ de aquel que es objeto de la concesión portuaria. De lo contrario, se deberá contar previamente con un informe de la extinta CPC -actualmente el H. Tribunal- y, en tal caso, las concesiones deberán realizarse en los términos que establezca dicho informe¹⁹.

23. Por su parte, el artículo 23 de dicha normativa establece que las labores de movilización de carga en los frentes de atraque estarán sometidas a un esquema multioperador²⁰. No obstante, el directorio de la respectiva empresa portuaria podrá, mediante licitación pública, implementar un esquema monooperador²¹ en los frentes de atraque. En caso de no existir en los puertos o terminales estatales de la región otro frente capaz de atender la nave de diseño de aquel objeto de la licitación, el directorio deberá

¹⁴El artículo 53 de la Ley de Puertos, define la concesión portuaria como "(...) el contrato solemne, otorgado por escritura pública, a través del cual una empresa concede con exclusividad a una persona natural o jurídica, por un período determinado, un área de un bien inmueble para que ésta ejecute una obra, preste servicios, desarrolle o mantenga una obra, otorgándosele como contraprestación la explotación de la misma".

¹⁵ Artículo 70 de la Ley de Puertos.

¹⁶ El artículo 14 de la Ley de Puertos establece que las adjudicatarias de las referidas concesiones se regirán también por las normas de las sociedades anónimas abiertas.

¹⁷ Ibid.

¹⁸El artículo 53 de la Ley de Puertos define la nave de diseño como "(...) la nave de mayor eslora total, calado máximo y desplazamiento a plena carga que puede operar en un frente de atraque".

¹⁹ Artículo 14 de la Ley de Puertos.

²⁰ El artículo 53 de la Ley de Puertos, define el esquema multioperador como: "(...) el sistema y operación portuaria donde las distintas empresas de muellaje pueden prestar sus servicios en un mismo frente de atraque".

²¹ El artículo 53 de la Ley de Puertos define el esquema monooperador como "(...) el sistema de operación portuaria en que la movilización de carga en el frente de atraque es realizada por una única empresa de muellaje".

contar, además, con un informe de la extinta CPC -actualmente el H. Tribunal-, otorgándose la concesión en los términos que establezca dicho informe²².

24. A la fecha, se han realizado 21 solicitudes -a la CPC y, posteriormente, al H. Tribunal- en relación con las condiciones para la entrega en concesión de la operación de distintos frentes de atraque de puertos públicos de uso público del país, según establece la Ley de Puertos, existiendo actualmente 15 frentes concesionados sujetos al cumplimiento de Dictámenes de la CPC o informes del H. Tribunal, según corresponda²³.

25. Es así como, en el año 1998, las empresas portuarias de Valparaíso, San Antonio, Talcahuano y San Vicente²⁴ solicitaron a la CPC que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 y 23 de la Ley de Puertos, emitiera un informe acerca de las condiciones de competencia que deberían regir la licitación de los principales frentes de atraque de los respectivos puertos, bajo un sistema monooperador²⁵.

26. En específico, el Dictamen N°1045 establece una serie de condiciones y obligaciones. Por una parte, están las de carácter conductual, que mitigan algunos de los riesgos a la libre competencia por medio de evitar discriminaciones arbitrarias o abusos por parte de las concesionarias en la operación del frente de atraque²⁶. Por otra parte, están las de carácter estructural, que corresponden a medidas más rigurosas que las conductuales -lo que se explica por los riesgos más severos a la libre competencia que procuran evitar- que en este caso se traducen en limitaciones establecidas para los accionistas de las concesionarias, en cuanto a: (i) la integración horizontal con otros puertos

²² Artículo 23 de la Ley de Puertos.

²³ Para mayor detalle, véase Tabla N° 1 *infra* "Decisiones de los órganos de la libre competencia sobre condiciones de licitación de frentes de atraque estatales de uso público".

²⁴ Las licitaciones consultadas involucraban los siguientes frentes de atraque: (i) frente de atraque que comprende los sitios 1 al 5 del Puerto de Valparaíso; (ii) frente de atraque que comprende los sitios 1, 2 y 3, "Molo Sur", del Puerto de San Antonio; (iii) frente de atraque que comprende el sitio 8, "Panul", del Puerto de San Antonio, y; (iv) frente de atraque que comprende los sitios 1 al 3 del Puerto de San Vicente.

²⁵ Estas condiciones se han replicado -con algunas variaciones- en los dictámenes e informes emitidos para solicitudes posteriores, también en virtud de la entrega en concesión de frentes de atraque, por parte de las respectivas Empresas Portuarias, bajo un sistema monooperador.

²⁶ Entre estas medidas, se encuentran las referidas a tarifas, calidad del servicio, asignaciones de prioridades de sitios y deberes de información.

(sean privados o públicos) de la región, y (ii) la integración vertical con otros "eslabones"²⁷ que participan en la cadena de la actividad de transporte marítimo²⁸.

27. Con respecto a las restricciones estructurales, en específico las referidas a la integración horizontal, ellas se encuentran dispuestas por el Dictamen N° 1045, en su Capítulo XV, punto 7, y tienen por objeto asegurar la rivalidad competitiva interportuaria e intraportuaria entre concesionarios distintos e independientes. Con este fin, se establece que la sociedad que se adjudique la concesión de un frente de atraque estatal, sus controladores y sus accionistas, que por sí o en conjunto con sus personas relacionadas, tengan directa o indirectamente, más del 15% del capital accionario, no podrán participar con más del 15%, directa o indirectamente, en una sociedad concesionaria de otro frente de atraque estatal en la misma región²⁹. Con esta disposición, se restringen los eventuales riesgos de participación conjunta en frentes de atraque estatales en una misma región.

28. Asimismo, dispone que las sociedades que participen con más de un 15% en la propiedad u operación de puertos privados, sus controladores y sus accionistas por sí o en conjunto con sus personas relacionadas, no podrán participar, directa o indirectamente, en más de un 15% en la sociedad concesionaria de un frente de atraque estatal de la misma región³⁰. De esta forma, se restringe la participación conjunta en frentes de atraque privados y estatales³¹.

29. Por otra parte, respecto de la integración vertical, en su Capítulo XIII, punto 3, el Dictamen N° 1045 señala que el propósito de estas reglas es asegurar la transparencia y evitar subsidios cruzados, promoviendo la existencia de intereses independientes

²⁷ En el presente informe se entiende como "eslabones" a los diferentes tipos de servicios portuarios que forman parte de la "cadena" de transporte marítimo, que permiten desplazar bienes desde la bodega de un cargador o exportador hasta la de un consignatario o importador. De esta manera, ejemplos de eslabones en este contexto son las empresas navieras, los consignatarios, los fletadores, los agentes o los corredores, entre otros.

²⁸ Cabe hacer presente que, en términos generales, estas obligaciones conductuales y estructurales deben ser cumplidas por: (i) las empresas portuarias involucradas, (ii) las concesionarias de cada frente y (iii) los respectivos accionistas de las concesionarias.

²⁹ Dictamen N°1045, punto 7.1, párr. 1.

³⁰ Ibid., punto 7.1, párr. 2.

³¹ En Ibid., punto 7.2, párr. 1, se señala que, sin perjuicio de dichas restricciones, ningún interesado está impedido de participar en la licitación de más de un terminal estatal en una misma región, pero en caso de adjudicarse más de una, debe atenerse a las restricciones ya señaladas. De la misma forma, el Dictamen también dispone que los propietarios de puertos privados también podrán participar en las licitaciones, y en caso de adjudicárselas, no podrán acceder a más de un 15% de las acciones de la sociedad concesionaria en la misma región. Sin embargo, es posible que las empresas adjudicatarias, por razones de preferencia, opten por alcanzar una mayor participación en el frente de atraque estatal en la misma región, para lo cual deberá reducir su participación en el puerto privado hasta alcanzar el 15% del capital accionario, dentro del plazo de 18 meses contados desde que se ejerza tal opción.

suficientemente fuertes al interior de las sociedades concesionarias, de modo de propender al manejo de la concesión como un negocio independiente. Para lograr dicho fin, establece como limitación a las empresas que presenten un grado de integración vertical relevante con la actividad portuaria, consistente en que el conjunto de usuarios relevantes no podrá poseer más de un 40% del capital, ni del capital con derecho a voto, ni derechos a las utilidades de la sociedad concesionaria³².

30. Luego, el mismo Dictamen N° 1045 define el concepto de "usuario relevante", 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 por vía marítima, sea como empresas navieras, exportadores, importadores, consignatarios, fletadores, porteadores, transportistas multimodales, agentes, corredores, forwarders, o a cualquier título o modalidad, (i) con más de un 15% del tonelaje de carga marítima movilizada en la región respectiva, o (ii) con más de un 25% del tonelaje de carga marítima movilizado por medio del frente de atraque objeto de la respectiva concesión. Si un usuario (por sí o en conjunto con sus relacionadas) participare a varios títulos, será considerado usuario relevante si supera los porcentajes referidos en razón de su participación a cualesquiera título de la misma naturaleza"³³.

31. De esta manera, se puede observar que el concepto de usuario relevante tiene relación con el porcentaje de carga marítima que es movilizada por una persona, o en conjunto con sus relacionadas, a través de un frente de atraque o en una región determinada. A continuación, en el mismo numeral, se fija la obligación de informar los porcentajes de carga marítima movilizada trimestralmente³⁴.

32. Asimismo, para los efectos de los porcentajes máximos referidos precedentemente, el Dictamen N° 1045 establece que, al porcentaje de propiedad, voto o utilidades que tengan directamente en la sociedad concesionaria sus accionistas, se agrega la participación total que posean en la propiedad, voto o utilidades de la concesionaria sus personas relacionadas³⁵.

³² Ibid., punto 3.1.

³³ Ibid., punto 3.2.

³⁴ Ibid., punto 3.3, dispone que los porcentajes de carga marítima movilizada se calcularán al 31 de marzo, 30 de junio, 30 de septiembre y 31 de diciembre, respecto del periodo de 12 meses anterior a cada una de estas fechas, y se informarán por la sociedad concesionaria a la Empresa Portuaria dentro de los 30 días siguientes.

³⁵ Ibid.

33. Por último, cabe señalar que el Dictamen N° 1045 dispone, respecto del criterio de adjudicación de la concesión, que ella se debe asignar considerando el menor índice tarifario máximo ofrecido por los interesados³⁶.

34. Posteriormente, y en relación con el Terminal 2 del Puerto de Valparaíso, en 2008 EPV solicitó al H. Tribunal que emitiera un informe que fijara las condiciones de competencia a las que debía ajustarse la licitación de dicho terminal bajo un esquema monooperador, pues hasta ese momento era administrado por la misma empresa portuaria bajo un esquema multioperador.

35. En ese marco se dictó el Informe N° 5, de fecha 29 de septiembre de 2009, del H. Tribunal (en adelante, "**Informe N° 5/2009**"), que estableció una serie de resguardos para la competencia en la licitación, para la provisión de los servicios portuarios básicos, así como reglas estructurales relativas a la integración vertical y horizontal específicas para el Terminal 2, atendidas las particulares condiciones de competencia identificadas por el H. Tribunal en este mercado.

36. Sin embargo, en enero del año 2012 EPV presentó nuevamente una solicitud de informe ante este H. Tribunal relativa al Terminal 2, argumentando un cambio significativo en las condiciones de competencia consideradas en el Informe N°5/2009, y solicitando el alzamiento o eliminación de la restricción de la integración horizontal vigente para dicho frente de atraque.

37. A mayor abundamiento, en esa oportunidad EPV indicó que los principales hechos que justificaban el ejercicio de la atribución contenida en el artículo 32 del DL 211 por parte del H. Tribunal eran: (i) el ingreso al mercado de Puerto Central S.A. (en adelante, "**PCE**"), entidad que administra y opera como concesionario el Espigón de San Antonio desde noviembre de 2011; (ii) la falta de interesados en la licitación del Terminal 2, proceso que fue declarado desierto en abril de 2011; (iii) la comprobación empírica de existir suficiente competencia en la Región de Valparaíso; (iv) la modificación del contrato de EPV con Terminal Pacífico Sur S.A. (en adelante, "**TPS**") en enero de 2012 y su consecuente ampliación de capacidad y; (v) la necesidad de agregar infraestructura y equipamiento para incrementar la capacidad de transferencia del Terminal 2, hasta la fecha operado bajo un esquema de multioperación y con una infraestructura obsoleta y precaria³⁷.

³⁶ En efecto, el Dictamen N° 1045, en su capítulo XIV, letra A, sobre "Criterios que tienden a generar competencia entre operadores", señala en su numeral 8: "*Por las consideraciones expuestas, esta Comisión es de opinión que es indispensable que exista una tarifa máxima determinada por la competencia de los participantes en el mismo proceso de licitación. Mas aun siendo la estructura tarifaria ofrecida por el postulante una de las variables determinantes para la asignación de la concesión*".

³⁷ Véase H. Tribunal, Informe N° 8/2012, pp. 4 y 5.

38. En dicha oportunidad, el H. Tribunal accedió parcialmente a la solicitud de EPV, permitiendo la participación de incumbentes en la licitación del Terminal 2 bajo las condiciones establecidas en el Informe N° 8/2010, consistentes principalmente en la implementación de un proceso de licitación bajo un modelo de “dos universos de propuestas”. Ese mecanismo de asignación separó las ofertas en dos grupos que competían entre sí: el primero compuesto por los oferentes que tuvieran la calidad de nuevos entrantes, y el segundo conformado por los oferentes que tuvieran la calidad de incumbentes. Sin embargo, se estableció una regla de preferencia para el “mejor nuevo entrante” del proceso, quien tenía la opción de igualar la oferta del incumbente que hubiere ofertado el menor índice de tarifas por los servicios básicos³⁸

39. Por último, cabe destacar la solicitud de EPV presentada en agosto de 2020 ante el H. Tribunal, en virtud de la cual requirió la determinación de las condiciones de competencia bajo las cuales debía llevarse a cabo una nueva licitación pública de la concesión portuaria del Terminal 2 del Puerto de Valparaíso, compuesto por el llamado Espigón y sus sitios números 6, 7 y 8 (en adelante, “**Espigón**”). Para ello, consideró el Informe N° 5/2009 y la modificación del Informe N° 8/2012, y en particular solicitó la eliminación de la regla y aclaración contenida en la condición N° 4 de este informe³⁹, o, en subsidio, que se dictaran las condiciones que correspondieran para la etapa de transición a licitar.

40. En dicha instancia, EPV propuso un proceso de licitación en dos fases para el frente de atraque Espigón del Terminal 2 del Puerto de Valparaíso. La primera fase de la licitación consideraba licitar la operación y mantención del Espigón por un periodo de transición, entre el término de la operación del actual concesionario, Terminal Cerros de Valparaíso S.A. (en adelante, “**TCVAL**”), y el inicio de la concesión de la segunda fase. En concreto, sugirió

³⁸ Como concluyó el H. Tribunal en dicha oportunidad: “(...) es preciso que, además de cumplirse con los resguardos establecidos en el Informe N° 5, especialmente en lo relativo al criterio de adjudicación: (i) se efectúe “Un Proceso con Dos Universos de Propuestas” conforme con el cual las ofertas de los incumbentes (Grupo Dos) se presenten con antelación a las ofertas de nuevos entrantes (Grupo Uno); (ii) todas las ofertas compitan entre sí, resultando adjudicado aquel que – habiendo presentado una oferta técnicamente admisible- oferte el menor índice de tarifas por los servicios básicos; y, (iii) en caso de que la mejor oferta corresponda a un incumbente (Grupo Dos), se proporcione al mejor de los oferentes del Grupo Uno (nuevos entrantes) un término prudente para manifestar si está o no dispuesto a igualar el menor índice de tarifas ofertado por el incumbente. Si lo iguala, el nuevo entrante se adjudica la concesión. Si no lo iguala o nada expresa dentro del término preestablecido, el incumbente que hubiere ofrecido el menor índice de tarifas se adjudica la concesión, alzándose para este último caso las restricciones a la integración horizontal establecidas en el Informe N° 5/2009 (Regla 23.1 y 23.2) y en el Dictamen N°1.045 (Numerales 7.1 y 7.2), ambas aplicables a los incumbentes”. H. Tribunal, Informe N° 8/2012, p. 72.

³⁹ Condición 4: “Además, también para el caso de que la licitación sea adjudicada a un incumbente conforme a la regla 3 precedente, EPV deberá informar cada dos años a la Fiscalía Nacional Económica respecto del cumplimiento o incumplimiento del cronograma de inversiones comprometido por el adjudicatario, a efectos de que la misma pueda ejercer las acciones por infracción a las normas de defensa de la libre competencia que estime pertinentes. Lo anterior, sin perjuicio de la acción infraccional de quienes tengan interés legítimo”. H. Tribunal, Informe N° 8/2012, p. 82.

eliminar, en la licitación de la fase de transición, las exigencias relativas a la realización de inversiones significativas en infraestructura por parte del concesionario y así enfocar los esfuerzos en la explotación del Espigón bajo un sistema monooperador.

41. Atendido el breve plazo con que contaba EPV para realizar la licitación del Terminal 2 -debido al término de la concesión de TCVAL-, también planteó utilizar las reglas de competencia ya definidas para el mercado relevante de carga general de la Región de Valparaíso, contenidas en los Informes N° 5/2009 y N° 8/2012, con la sola eliminación de las obligaciones de inversiones al concesionario.

42. Por último, EPV propuso que, en una segunda fase, mediante una nueva consulta, se iniciara un nuevo proceso de licitación, el cual suponía la incorporación sustantiva de infraestructura al Espigón, con el consiguiente aumento de capacidad al sistema portuario de la Región de Valparaíso.

43. Al respecto, el H. Tribunal concluyó, en su informe N° 20, de fecha 2 de septiembre de 2021 (en adelante, “**Informe N° 20/2021**”) que, dados los antecedentes tenidos a la vista y los cambios existentes en el mercado relevante estudiado en informes anteriores, no era conveniente modificar lo resuelto en el Informe N° 5/2009 en materia de resguardos a la integración horizontal. Sin embargo, accedió a la aplicación del mecanismo regulado en el Informe N° 8/2012, esto es, el denominado “Proceso con Dos Universos de Propuestas”, permitiendo, de este modo, que tanto los incumbentes o sus personas relacionadas como los nuevos entrantes pudieran participar en la licitación. Lo anterior se encontraba justificado en el carácter transitorio y urgente de esa licitación, así como las eventuales eficiencias que podrían lograrse con la integración interportuaria o intraportuaria del Espigón con alguno de los incumbentes -las que deberían materializarse en ofertas más competitivas para participar en esa licitación- y cuyos riesgos son limitados atendida la existencia de al menos dos actores capaces de disciplinar la conducta del concesionario que se adjudique la licitación.

44. En suma, atendido el conjunto de normas establecidas en el Ley de Puertos y el Dictamen N°1045, así como en los Informes N° 5/2009, N° 8/2012 y N° 20/2021, respectivamente, las principales reglas establecidas para las anteriores licitaciones de los Terminales 1 y 2 del Puerto de Valparaíso son:

- a. La licitación deberá adjudicarse al menor índice tarifario ofertado por los Servicios Básicos⁴⁰, que se entenderá como la mejor oferta. No obstante,

⁴⁰ Según se verá *infra*, el Índice Ofertado de Tarifas por los Servicios Básicos corresponde al valor que resulta por la aplicación de los valores de las Tarifas TTC, TTF, TTH, TTR, TMC y TMN indicadas por el oferente en su oferta económica a la fórmula establecida en la sección 2.10 de las BALI. Véase EPV. BALI, sección 1 sobre “Definiciones”, p. 10.

atendido el sistema de “dos universos de propuestas” si la mejor oferta corresponde a un incumbente, se debe permitir al “mejor nuevo entrante” la posibilidad de igualar la oferta, en cuyo caso la licitación se adjudicará a este último.

- b. Las bases deberán establecer la metodología de ponderación de las tarifas por cada uno de los servicios considerados básicos, la que deberá ponderar cada tarifa según la importancia relativa que proyecte que tendrá cada servicio en los ingresos del concesionario durante el periodo de vigencia de la concesión.
- c. Sobre los criterios de evaluación de las propuestas o antecedentes, se establece que las razones por las que una oferta pueda ser desestimada y aquellas por las que la licitación o cualquiera de sus etapas puedan ser declaradas desiertas deberán: (i) ser objetivas; (ii) estar establecidas con claridad en las bases; y (iii) ser conocidas por los postulantes, a excepción del índice de adjudicación máximo de reserva.
- d. EPV podrá cobrar, por concepto de canon anual, el mínimo que establece el artículo 6 del Reglamento de Licitaciones Portuarias⁴¹, mientras que los demás cobros al concesionario deberán estar razonablemente asociados a costos de la licitación o a los costos necesarios para asegurar operación eficiente de EPV.
- e. La prestación de los servicios portuarios por parte del concesionario deberá efectuarse en condiciones generales y no discriminatorias, las que estarán además contenidas en documentos públicos.
- f. Las tarifas de cada servicio, con las cuales resulte adjudicada la licitación, podrán constituir la tarifa máxima aplicable al correspondiente servicio básico, o bien, podrán emplearse para construir los índices máximos aplicables para cada uno, según se indique en las bases de licitación. Dichas tarifas deberán estar registradas con al menos 30 días de anticipación a su entrada en vigencia y tendrán una vigencia mínima de 60 días.
- g. El concesionario deberá prestar sus servicios dando cumplimiento a los estándares de calidad y umbrales de ocupación definidos por EPV en las bases de la licitación o en el contrato de concesión, así como en sus anexos. Además, deberá establecer en el manual de servicios las respectivas normas de asignación y reserva de capacidad o normas de prioridad en la atención de naves, reglas que formarán parte de las condiciones generales de prestación de los servicios portuarios.

- h. En cuanto a la integración vertical, los usuarios definidos como “usuarios relevantes”⁴² 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.
- i. En cuanto a la integración horizontal, en el evento que la licitación sea adjudicada a un incumbente conforme a las reglas establecidas en el Informe N°8/2012, se exceptuará a éste de cumplir con la restricción a la integración horizontal establecida en el Informe N°5/2009, manteniéndose la regla vigente para todos los demás incumbentes, quienes no podrán acceder a la propiedad o control de la concesión del Terminal 2 por ninguna otra vía, sin autorización previa del H. Tribunal.

45. Sin perjuicio de lo anterior, también cabe tener presente: (i) la solicitud presentada por Empresa Portuaria San Antonio (en adelante, “**EPSA**”) ante este H. Tribunal, en virtud del cual se solicitó un informe que fijara las condiciones de competencia para la licitación pública del Terminal Mar del Puerto a Gran Escala de San Antonio; y (ii) y la solicitud presentada por Empresa Portuaria Austral (en adelante “**EPA**”) para que se evacuara informe que fijara las condiciones de competencia que regularán la licitación bajo un esquema monooperador sobre el Terminal Arturo Prat y Muelle José de Todos los Santos Mardones, ambos de Punta Arenas, y el Terminal de Transbordadores de Puerto Natales. Las solicitudes dieron lugar, respectivamente, a los Informes N° 18, de fecha 22 de julio de 2020 (en adelante, “**Informe N° 18/2020**”) y N° 24, de fecha 8 de abril de 2022 (en adelante, “**Informe N° 24/2022**”), ambos de este H. Tribunal.

46. En primer lugar, con respecto al Informe N° 18/2020, su relevancia para el presente caso radica en que constituye la referencia más adecuada para la licitación de los Terminales 1 y 2 del puerto de Valparaíso bajo un esquema monooperador. Esto se debe a que ambas licitaciones comparten características fundamentales, pues corresponden a nuevas concesiones de largo plazo asociadas a inversiones significativas en infraestructura

⁴² Según se regula en el Informe N° 5/2009, serán considerados como usuarios relevantes “*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, sea como empresas navieras, exportadores, importadores, consignatarios, fletadores, porteadores, transportistas multimodales, agentes, corredores, forwarders, o a cualquier título o modalidad, con exclusión de los agentes de muellaje, i) con más de un 15% de tonelaje de carga marítima movilizada en la región respectiva, o ii) con más de un 25% del tonelaje de carga marítima movilizada por medio del frente de atraque objeto de la respectiva concesión. Si un usuario (por sí o en conjunto con sus relacionadas) participare a varios títulos o en distintos eslabones de la cadena de transporte marítimo, será considerado usuario relevante si supera los porcentajes referidos en razón de su participación en un mismo eslabón o a un mismo título*”. Adicionalmente, para efectos del cálculo de los porcentajes máximos referidos precedentemente, al porcentaje de propiedad, voto o utilidades que tengan directamente en la sociedad concesionaria sus accionistas, se deberá agregar la participación total que posean en la propiedad, voto o utilidades de la concesionaria sus personas relacionadas. H. Tribunal. Informe N° 5/2009, p. 105.

para ampliar la capacidad de transferencia de carga. Estas particularidades contrastan con los últimos informes emitidos por este H. Tribunal en relación con las licitaciones del Terminal 2 del Puerto de Valparaíso, las cuales han sido de corto plazo, sin requerimientos de inversión sustancial y, en consecuencia, menos atractivas para los operadores del sector. Por lo tanto, el análisis de la licitación del Terminal Mar de San Antonio en el Informe N° 18/2020 ofrece un marco de comparación más pertinente que otros precedentes recientes.

47. Teniendo presente lo anterior, cabe destacar que en el Informe N° 18/2020, el H. Tribunal, a propósito de los resguardos estructurales, impuso estricciones a la integración vertical⁴³ y horizontal⁴⁴. Para ambas restricciones, las personas relacionadas se definen conforme a la Ley N°18.045, Ley de Mercado de Valores. Si un accionista o conjunto de accionistas excede los límites permitidos, deberá reducir su participación en un plazo de seis meses, bajo riesgo de que la concesión pueda ser terminada por EPSA en caso de incumplimiento. Las restricciones estarán vigentes durante toda la concesión, aunque podrán modificarse tras cinco años si ambas partes lo solicitan al H. Tribunal. Los concesionarios de frentes de atraque podrán participar en la licitación, pero si son adjudicatarios, deberán optar entre la nueva concesión o la que ya poseen. Anticipando la necesidad de control y fiscalización de dichos resguardos estructurales, el H. Tribunal, además, contempló medidas adicionales para reforzar la fiscalización del cumplimiento de dichos resguardos estructurales⁴⁵.

48. Por su parte, en el Informe N° 24/2022, el H. Tribunal se pronunció sobre una licitación que propone la operación conjunta de diversos terminales en los puertos de la Región de Magallanes, similar modalidad que propone EPV en su Solicitud. Al respecto, el

⁴³ “El conjunto de usuarios relevantes no podrá poseer más del 60% del capital, ni más del 60% del capital con derecho a voto, ni derechos por más del 60% de las utilidades de la sociedad concesionaria del terminal Mar. Dicha regla no se aplicará al concesionario del Ferrocarril, quien no podrá participar, de ninguna forma, en la sociedad concesionaria del Terminal Mar, y viceversa”. Véase H. Tribunal, Informe N° 18/2020, párr. 214, p. 85.

⁴⁴ “En conclusión, considerando los razonamientos anteriores, este Tribunal prohibirá la integración horizontal en el Terminal Mar. Así, la sociedad que se adjudique la concesión del Terminal Mar del PGE de San Antonio, y sus personas relacionadas en los términos del artículo 100 de la Ley N° 18.045, no podrán participar directa o indirectamente, en la sociedad concesionaria de otro frente de atraque de uso público en la misma región -sea público o privado- que provea servicios portuarios a carga en contenedores”. Ibid., párr. 233, p. 91.

⁴⁵ “Las Bases de Licitación deberán contemplar la obligación anual del concesionario de entregarle información a EPSA y a la Fiscalía Nacional Económica relativa a las mallas societarias de los accionistas de las concesionarias y sus empresas relacionadas, como asimismo las toneladas movilizadas en los respectivos frentes de atraque y por región, en los 12 meses anteriores a cada fiscalización, desagregada por tipos de carga y también por modalidades o categorías de usuarios, tanto a la Solicitante como a la Fiscalía Nacional Económica, conforme a lo indicado en la Sección 9 de este Informe”. Ibid., Resuelvo N°25, pp. 98-99.

H. Tribunal permite la operación conjunta de los distintos frentes de atraque de EPA debido a la especialización técnica y complementariedad de sus terminales⁴⁶.

49. De este informe, también resulta relevante considerar las reglas y condiciones que el H. Tribunal establece en materia de tarifas, servicios básicos y menor índice ofertado, ya que, con la finalidad de evitar distorsiones en las ofertas de los competidores y asegurar que la competencia por la concesión incentive la correcta determinación de las tarifas monopólicas *ex post*, el H. Tribunal ordenó a EPA modificar el índice de adjudicación, señalando que éste debe contemplar tres subíndices de tarifas de servicios básicos, uno por cada uno de los terminales que componen la solicitud de EPA, que servirán para determinar las tarifas máximas por los servicios básicos que se otorgarán en cada terminal⁴⁷, y que el subíndice correspondiente a cada terminal debe incluir la mayor cantidad posible de tarifas por servicios básicos⁴⁸.

50. Por último, también es importante tener a la vista la solicitud de informe presentada por EPV ante este H. Tribunal, 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, que dio origen al procedimiento Rol NC N°533-2024.

⁴⁶ “En consecuencia, los Recintos Portuarios objeto de la Licitación son complementarios y la especialización en la infraestructura con la que cuentan los frentes de atraque, así como los POI que se exigen en el borrador de las Bases de Licitación (véase el párrafo 9), se traduce en que, aun cuando se adjudicasen los frentes de atraque a distintos concesionarios, estos no contarán con las condiciones –ni con los incentivos– para disputarse los segmentos en los que EPAustral no los ha especializado. Por ejemplo, parece poco probable que un hipotético concesionario del Terminal Prat tenga los incentivos para invertir en adaptar la infraestructura de dicho terminal para competir en la transferencia de contenedores con un hipotético concesionario del Muelle Mardones. En relación con los mercados en los que sí existe espacio para que se produzca competencia *ex post*, en particular en la transferencia de carga fraccionada entre los frentes de atraque ubicados en Punta Arenas, no se acompañaron antecedentes que permitan sostener que dicha competencia, si ocurre, sea más beneficiosa que las eficiencias derivadas por la administración conjunta de los frentes de atraque, de manera que estos sean utilizados como un único sistema portuario, tal como planteó EPAustral a folio 178”. Véase H. Tribunal. Informe N° 24/2022, párr. 79, p. 44.

⁴⁷ “De esta manera, cada uno de los subíndices del Índice de Adjudicación de la oferta ganadora pasará a ser el índice máximo a cobrar en el Terminal Prat, el Muelle Mardones y el Terminal Natales. En consecuencia, se permitirá que existan variaciones de precios al interior de cada uno de ellos, manteniéndolos como límite máximo a cobrar, como se revisará en la Sección 9, por cuanto la introducción de subíndices dentro del Índice de Adjudicación tiene sentido cuando se permiten variaciones de precios al interior de cada subíndice. El beneficio de contar con subíndices, cada uno referido a productos estrechamente vinculados, evita una estructura de precios que finalmente implique subsidios cruzados entre servicios diferentes, como los que en este caso se otorgan en el Terminal Prat, el Muelle Mardones y el Terminal Natales (v.gr., desde transporte de pasajeros a transferencia de contenedores)”. Ibid., párr. 113, p. 53.

⁴⁸ “En consecuencia, respecto de aquellas tarifas relacionadas con conectividad como, en este caso, la Tarifa Pasajeros por Uso De Muelle Cruceros (“TMCC”) que se considera para los Recintos Portuarios, así como la Tarifa Pasajeros por Uso De Muelle Ro Ro (“TMCPR”) del Terminal Natales, este Tribunal reconoce que pueden producir distorsiones en el Índice de Adjudicación por lo que en estos casos EPAustral podrá establecer un valor máximo para dichas tarifas y no incluirlas en los subíndices que se ordenará elaborar, tal como se indica en el párrafo 114 *infra*. En todo caso, dicha tarifas deberán quedar establecidas en las Bases de Licitación Definitivas y ser conocidas por todos los interesados en forma previa a la Licitación”. Ibid., párr. 108, p. 52.

51. En dichos autos, EPV solicita 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. 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.

52. Sin perjuicio de que dicho procedimiento aún se encuentre pendiente de resolución por parte del H. Tribunal, lo que en dicha instancia se resuelva incide directamente en la presente Solicitud, ya que la misma regla estructural de integración vertical se establece para el proyecto licitado, objeto de la Solicitud que dio origen a estos autos.

53. Si bien las medidas conductuales establecidas en el Dictamen N° 1045 de la CPC, así como en los demás informes emitidos por el H. Tribunal, constituyen herramientas específicas para resguardar la competencia en determinados contextos, estas no agotan los mecanismos de protección previstos en el ordenamiento jurídico para resguardar la libre competencia. En este sentido, cabe destacar que los operadores de concesiones portuarias no sólo deben cumplir con las reglas y condiciones fijadas por el H. Tribunal, sino que también se encuentran sujetos a las disposiciones generales del DL 211.

II.2. REGULACIÓN EN FRENTE DE ATRAQUE PÚBLICOS.

54. Cabe hacer presente al H. Tribunal la existencia de diferentes límites a la integración horizontal y vertical en las condiciones establecidas por las diferentes decisiones de la CPC y del H. Tribunal.

55. En principio, como ya se ha expuesto, las limitaciones establecidas en el Dictamen N° 1045 son, respecto de la integración vertical, que un usuario relevante, o conjunto de ellos, no puede poseer más de un 40% del capital, ni del capital con derecho a voto, ni derechos a las utilidades de la sociedad concesionaria y, en lo que se refiere a la integración horizontal, que quienes tengan más del 15% del capital accionario de una sociedad concesionaria no podrán participar con más de dicho porcentaje en una concesionaria de otro frente de atraque estatal -o en otro puerto privado- en la misma región.

56. No obstante, se han introducido variaciones en los diferentes dictámenes e informes y resoluciones tanto de la CPC como del propio H. Tribunal, en las licitaciones de algunos frentes de atraque públicos, que se corresponden con las características específicas de competencia que ambos órganos diagnosticaron en cada una de tales ocasiones, como se puede apreciar en el cuadro a continuación:

Tabla N° 1: Decisiones de los órganos de la libre competencia sobre condiciones de licitación de frentes de atraque estatales de uso público.

Dictamen / Informe	Año	Frente de atraque	Integración horizontal	Integración vertical	Criterio de adjudicación
Dictamen N° 1045	1998	Sitios 1 al 5, Valparaíso	15%	40%	Menor índice tarifario por servicios básicos
Dictamen N° 1045	1998	Sitios 1, 2 y 3, "Molo Sur", San Antonio	15%	40% (Modificado por Resolución N° 11)	Menor índice tarifario por servicios básicos
Dictamen N° 1045	1998	Sitio 8, "Panul", San Antonio	15%	40%	Menor índice tarifario por servicios básicos
Dictamen N° 1045	1998	Sitios 1 al 3, San Vicente	15%	40%	Menor índice tarifario por servicios básicos
Dictamen N° 1209	2002	Frente de atraque N° 2, Antofagasta	15%	40%	Menor índice tarifario por servicios básicos
Dictamen N° 1268	2003	Sitios 1 y 2, Talcahuano	Sin restricciones	Sin restricciones	Menor índice tarifario por servicios básicos
Dictamen N° 1280	2004	Frente de atraque, Arica	15%	40%	Menor índice tarifario por servicios básicos
Resolución N° 11	2006	Frente de atraque "Molo Sur", San Antonio	15%	60% (modifica Dictamen N° 1045)	-----
Informe N° 3	2009	Sitio N° 9, San Antonio	15%	40%	Menor índice tarifario por servicios básicos
Informe N° 4	2009	Sitios 1 y 2, Coquimbo	15%	40%	Menor índice tarifario por servicios básicos
Informe N° 5	2009	Frente de Atraque N° 2, Valparaíso	Prohibición absoluta (modificado por Informe N° 8)	60%	Menor índice tarifario por servicios básicos
Informe N° 6	2009	Costanera Espigón (sitios 4 al 7), San Antonio	Prohibición absoluta	60%	Menor índice tarifario por servicios básicos
Informe N° 8	2012	Frente de Atraque N° 2, Valparaíso	Permitida con condiciones (modifica a Informe N° 5)	-----	Menor índice tarifario por servicios básicos
Informe N° 9	2013	Frente "Muelle Comercial", y "Terminal Panitao", San Vicente	30%	60%	Menor índice tarifario por servicios básicos
Informe N° 10	2014	Frente de Atraque N° 1 ("Molo"), Iquique	Prohibición absoluta	60%	Menor índice tarifario por servicios básicos
Informe N° 11	2014	Frente de Atraque N° 1, Antofagasta	Permitida con condiciones	60%	Menor índice tarifario por servicios básicos
Informe N° 14	2019	Frente de Atraque N°2 de Antofagasta	15% (Criterio Dictamen 1209)	65%	Menor índice tarifario por servicios básicos
Informe N° 18	2020	Terminal Mar del Puerto Exterior de San Antonio	Prohibición absoluta	60%	Menor índice tarifario por servicios básicos
Informe N° 20	2021	Terminal N° 2 del Puerto de Valparaíso	Permitida con condiciones (criterio informe N° 8)	60%	Menor índice tarifario por servicios básicos
Informe N° 21	2022	Puerto San Vicente	15%	Sin restricciones (modifica Dictamen N° 1045)	Menor índice tarifario por servicios básicos

Dictamen / Informe	Año	Frente de atraque	Integración horizontal	Integración vertical	Criterio de adjudicación
Informe N° 22	2022	Recinto portuario del puerto de Chacabuco	Prohibición absoluta	40%	Menor índice tarifario por servicios básicos
Informe N° 23	2022	Muelle Comercial y el Terminal de Transbordadores del Recinto Portuario de Puerto Montt, Recinto Portuario Panitao y el Recinto Extraportuario	Prohibición absoluta	40%	Menor índice tarifario por servicios básicos
Informe N° 24	2022	Terminal Arturo Prat y Muelle José de Todos los Santos Mardones, ambos de Punta Arenas, y el Terminal de Transbordadores de Puerto Natales	Prohibición absoluta	40%	Menor índice tarifario por servicios básicos
Informe N° 25	2022	Frente de Atraque N° 1 del Puerto de Antofagasta	Mantiene criterio Informe N° 11	Sin restricciones	Menor índice tarifario por servicios básicos

57. Con respecto a la limitación a la integración vertical, como se puede apreciar, sólo ha sido autorizada más allá del 65% en tres casos (Talcahuano, San Vicente y Antofagasta), bajo condiciones de competencia interportuaria muy particulares. Por otra parte, respecto de la limitación a la integración horizontal, se observa que en la mayoría de los casos se ha prohibido absolutamente o se ha establecido en un 15%. Por último, respecto del criterio de adjudicación, se observa que se ha aplicado el menor índice tarifario por los servicios prestados, descartando en general el criterio de mayor pago efectuado a la empresa portuaria.

III. CARACTERÍSTICAS Y ANÁLISIS DEL MERCADO RELEVANTE.

III.1. MERCADO RELEVANTE.

58. Se entiende por mercado relevante “el de un producto o grupo de productos, en un área geográfica en que se produce, compra o vende, y en una dimensión temporal tal que resulte probable ejercer a su respecto poder de mercado”⁴⁹. Además, esta Fiscalía “entiende que conforman un mismo mercado relevante el grupo de productos que los consumidores consideren sustituibles entre sí, de forma suficientemente próxima en razón de sus características, precio y/o uso. En algunos casos (...) la Fiscalía podrá considerar no sólo la sustitución desde la perspectiva de la demanda, sino que también desde la perspectiva de la oferta”⁵⁰.

⁴⁹ FNE, “Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales”, 2022, p.7. Disponible en: <<https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2022/05/20220531.-Guia-para-el-Analisis-de-Operaciones-de-Concentracion-Horizontales-version-final-en-castellano.pdf>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁵⁰ Ibid., p.8.

59. Así, en base a lo expuesto por EPV en la Solicitud⁵¹ y los antecedentes recabados en la Investigación⁵², el mercado relevante definido, para efectos de este procedimiento no contencioso, esto es, la licitación de la concesión del puerto de Valparaíso, corresponde al de servicios portuarios básicos en frentes de atraque de uso público de la Región de Valparaíso, que actual o potencialmente puedan atender la nave de diseño del proyecto a licitar, correspondiente a naves del tipo *newpanamax*⁵³, para la transferencia de carga general, esto es, carga en contenedores, carga fraccionada y vehículos. EPV señaló expresamente a esta Fiscalía⁵⁴ que no sería factible, ni aun potencialmente, la transferencia de carga a granel en el Puerto de Valparaíso, opinión compartida por otros actores de la industria⁵⁵, por lo que ella no será considerada como parte del mercado relevante del producto. Además, debido que el POIAP contempla la construcción de un muelle para la atención de cruceros y a las características turísticas de la región, la transferencia de pasajeros reviste una particular importancia, por lo que será considerada como un mercado relevante del producto adicional. Este último mercado comprende a los pasajeros de cruceros nacionales e internacionales que recalán en los puertos y frentes de atraque emplazados en la Región de Valparaíso.

III.2. CARACTERIZACIÓN DE LA OFERTA.

60. Esta sección presenta una caracterización preliminar de la infraestructura portuaria disponible en la Región de Valparaíso, enfocándose en la identificación de los terminales portuarios de uso público que forman parte del mercado relevante definido. Posteriormente, el análisis se centrará específicamente en dichos terminales, permitiendo una evaluación detallada de su oferta, capacidades y la relevancia de los terminales portuarios por tipo de carga.

III.2.1. Frentes de atraque de uso público de la Región de Valparaíso.

⁵¹ Véase EPV, Solicitud, p. 52.

⁵² Como se indica *infra*, en Tabla N° 3.

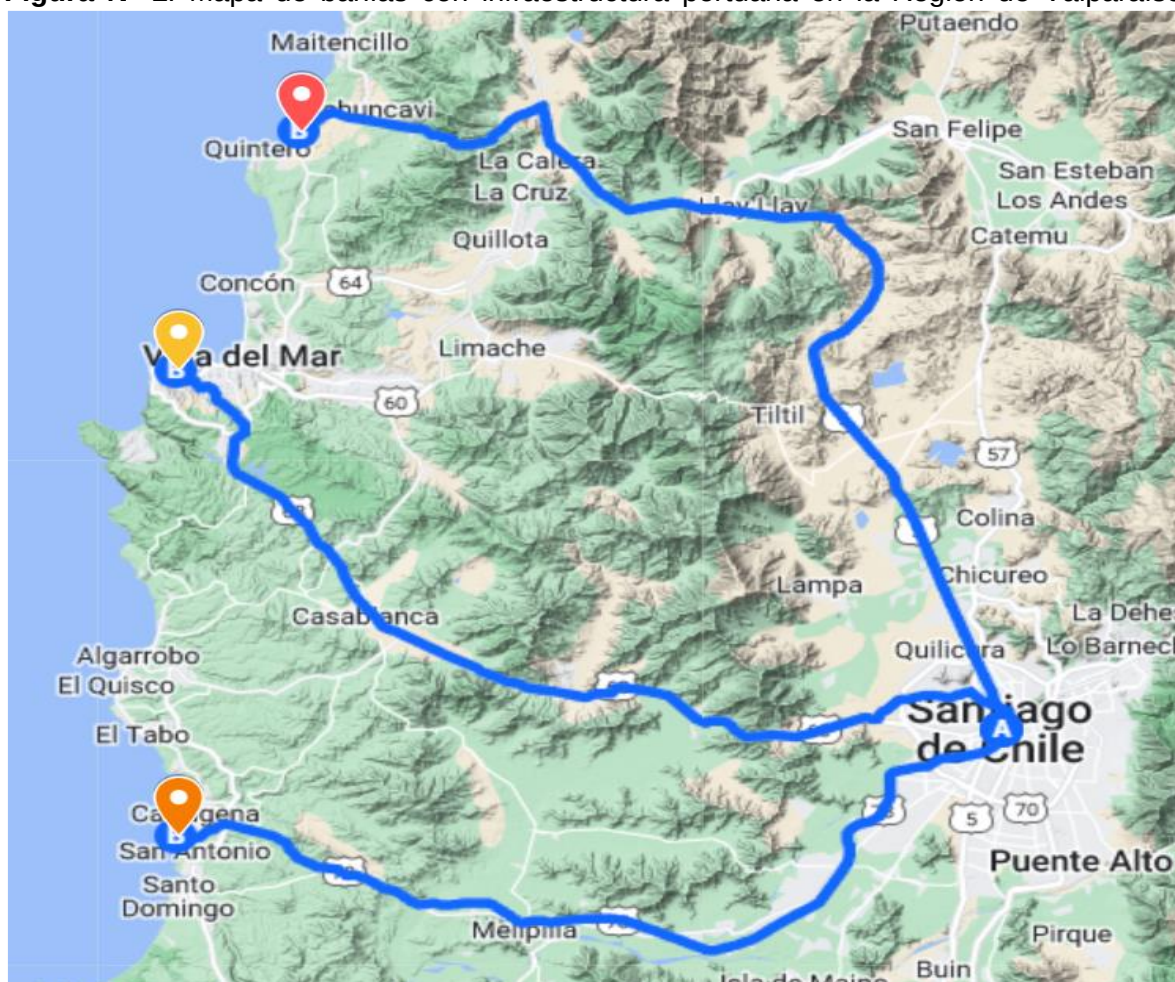
⁵³ Nave de diseño actual del Terminal 1 del Puerto de Valparaíso, como se verá en la Tabla N°3, *infra*, correspondientes a naves de 367 metros de eslora, 51,3 metros de manga y 15,5 metros de calado. Si bien el proyecto que se licita contempla ampliaciones de capacidad, estas se verían reflejadas en el número de muelles que podrán atender naves *newpanamax*, sin contemplarse la ampliación de infraestructura para la atención de naves de mayores dimensiones, como es el caso de Puerto Exterior en Puerto San Antonio, que consideraba la atención de naves del tipo *post-newpanamax*, con esloras cercanas a los 400 metros de extensión, como se explica en Aporte Antecedentes FNE en causa Rol NC N°444-18, a folio 796, pp. 19-20 y nota al pie 64.

⁵⁴ En declaración de fecha 9 de diciembre de 2024 y en respuesta (de misma fecha) a la pregunta 20, letra (b) del Oficio Ord. N° 2030, de fecha 28 de noviembre de 2024.

⁵⁵ Por ejemplo, en declaración de fecha 12 de diciembre de 2024.

61. La Región de Valparaíso cuenta con tres bahías con infraestructura portuaria. Ordenadas de norte a sur, ellas son Quintero, Valparaíso y San Antonio. Estas bahías se encuentran aproximadamente a 150, 120 y 115 kilómetros de Santiago en carretera. Según la ubicación de los clientes, y la especialización de los terminales portuarios que se encuentran en estas bahías, algunos pueden ser más convenientes que otros en términos de cercanía y, por consiguiente, en costos de traslado. Esto último, especialmente si la carga es de alto tonelaje como, por ejemplo, la carga de proyecto y bobinas de fierro en el caso de carga fraccionada y cemento en el caso de carga a granel.

Figura N° 1: Mapa de bahías con infraestructura portuaria en la Región de Valparaíso



Fuente: Elaboración propia con Google Maps.

62. En cuanto a la disponibilidad de la oferta, la bahía de Valparaíso contaría con un menor índice de marejadas en comparación con San Antonio y Quintero. Así, por ejemplo, hay una importante diferencia entre los días de cierre por año del Puerto de Valparaíso, que no superan los cinco días, y del Puerto de San Antonio, superiores a los 13 días, para los

años 2013 a 2019⁵⁶, circunstancia que se ha mantenido en el tiempo⁵⁷. De acuerdo con las estimaciones del Ministerio del Medio Ambiente, dicha situación se acentuaría a futuro, si se considera que para el Puerto de San Antonio se estima el mayor aumento de frecuencia de marejadas para los próximos 10 a 40 años, y el mayor riesgo de que aumenten los tiempos de cierre del puerto⁵⁸. Sin perjuicio de lo anterior, cabe tener presente que dicho riesgo podría disminuir en virtud de una posible reducción de las restricciones operacionales del Puerto de San Antonio que le permitirían operar bajo condiciones climáticas y marítimas distintas a las actualmente autorizadas, y cuyo avance dependerá de los estudios que se desarrollen durante el año 2025⁵⁹.

63. En la Tabla N° 2, se presenta un resumen de los frentes de atraque de uso público ubicados en la Región de Valparaíso, con indicación de si son de propiedad pública o privada, el tipo de carga que transfieren y, cuando corresponde, el término del periodo de concesión.

Tabla N° 2: Terminales portuarios de uso público de la Región de Valparaíso

Puerto	Terminal Portuario (concesionario)	Propiedad	Tipo de carga	Fin concesión
Bahía Quintero	Oxiquim	Privado	Granel líquido	No aplica
	Puerto Ventanas	Privado	Granel y fraccionada	No aplica
Valparaíso	Terminal 1 (TPS)	Público	Contenedores y fraccionada	2029
	Terminal 2 (TPV)	Público	Contenedores y fraccionada	2026 ⁶⁰ , extensible hasta 2027

⁵⁶ En: presentación de EPV al Consejo de Coordinación Ciudad-Puerto, de mayo de 2022, diapositiva 9. Disponible en:

<https://www.puertovalparaiso.cl/epv/site/docs/20230904/20230904145952/presentacion_epv_2.pdf> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁵⁷ Conforme se verifica en comunicados de prensa: (i) del año 2021, cuando se indica que los días de cierre en ese año fueron 120,8 días en el caso de Puerto Ventanas, 4,7 para Puerto Valparaíso y 80,1 en el caso de Puerto San Antonio, y; (ii) del año 2024, cuando se indican 25,7 días de cierre para el Puerto San Antonio en el año 2024, en comparación con los 41,5 días del año 2023. Respectivamente, en: <<https://www.mundomaritimo.cl/noticias/campport-llama-a-organismos-tecnicos-del-estado-a-liderar-las-soluciones-frente-al-fenomeno-de-las-marejadas>> y <<https://portalportuario.cl/disponibilidad-del-puerto-de-san-antonio-aumenta-durante-2024/>>. [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁵⁸ En sitio web: <https://arclim.mma.gob.cl/atlas/view/puertos_cbit/> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁵⁹ Según comunicado de EPSA, disponible en: <<https://www.puertosanantonio.com/puerto-san-antonio-y-concesionarios-sti-y-dp-world-concluyen-estudio>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁶⁰ Específicamente, hasta marzo de 2026, conforme se indica en Plan Maestro Puerto Valparaíso, Cuadro D.2, p. 209 del PDF. La última versión se encuentra disponible en: <https://www.puertovalparaiso.cl/epv/site/docs/20220202/20220202124151/2023_02_08_plan_maestro_2023.pdf> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

Puerto	Terminal Portuario (concesionario)	Propiedad	Tipo de carga	Fin concesión
San Antonio	Molo Sur (STI)	Público	Contenedores, fraccionada y granel	dic-29
	Costanera-Espigón (DPW)	Público	Contenedores, fraccionada y granel	2031, extensible hasta 2041
	Sitio N°8 (Puerto Panul)	Público	Granel sólido	2029
	Sitio N°9 (QC Policarpo Toro)	Público	Granel sólido	dic-29

Fuente: Elaboración propia⁶¹.

64. Como se desprende de la Tabla N° 2, los terminales portuarios de la Bahía Quintero son ambos de propiedad privada, mientras que los de Valparaíso y San Antonio son públicos y de uso público, cuya operación se ha concesionado a empresas privadas. Se observa también el término de cuatro concesiones al año 2029, correspondientes a TPS, STI, Puerto Panul y QC Policarpo Toro. Mientras que el Terminal 1 de Valparaíso, concesionado actualmente a TPS, forma parte del proyecto a licitar que EPV propone en la Solicitud, el Molo Sur de San Antonio, concesionado a STI, pasaría por un proceso de re-licitación, en tanto que los terminales de carga a granel terminarán sus operaciones, conforme se revisará más adelante en esta presentación.

65. Adicionalmente, como se da cuenta en la Tabla N° 2, los terminales portuarios del Puerto Valparaíso se especializan en carga general (contenedores y fraccionada), mientras que la carga a granel es transferida en terminales del Puerto de San Antonio o en la Bahía Quintero. A diferencia de lo informado en instancias anteriores al H. Tribunal⁶², esta Fiscalía tomó conocimiento de que el Puerto Ventanas, a partir del año 2022 estaría transfiriendo carga fraccionada⁶³, además de carga a granel. No obstante lo anterior, la transferencia de carga fraccionada sería más bien marginal⁶⁴ y, de acuerdo con lo señalado por algunos clientes en la Investigación, en condiciones menos favorables a las ofrecidas por los demás

⁶¹ Actualización de datos con antecedentes recabados en la Investigación, en base a Aporte de Antecedentes FNE en causa Rol NC N°470-2020 del H. Tribunal, a folio 97, Tabla N°1, p. 14.

⁶² Con motivo del Informe N° 18/2020 y del Informe N° 20/2021.

⁶³ “Memoria Anual 2023 Puerto Ventanas”, p. 58, registrándose 41 y 44 mil toneladas de carga fraccionada transferidas en los años 2022 y 2023, respectivamente. Disponible en: <https://puertoventanas.cl/content/uploads/2024/05/Memoria-PVSA_2023.pdf> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁶⁴ De un 2,7% si se comparan las 41 mil toneladas de carga fracciona en Puerto Ventanas (conforme se indicó en nota al pie anterior) con el total de 1,47 millones de toneladas movilizadas por los terminales concesionados de Puerto San Antonio y Puerto Valparaíso, según se revisará más adelante en el Gráfico N° 9, *infra*.

terminales de la región en términos de equipamiento (grúas) y conocimiento especializado para su atención y continuidad de la descarga⁶⁵.

66. Conforme con lo descrito, como el H. Tribunal ya conoce⁶⁶, para el año 2030 los frentes de atraque concesionados a QC Policarpo Toro (especializado en transferencia de carga a granel líquida)⁶⁷ y Puerto Panul (especializado en transferencia de carga granel sólida)⁶⁸, ambos del Puerto de San Antonio, no estarán operativos, y se trasladará la demanda de servicios portuarios de sus clientes hacia los demás terminales del Puerto de San Antonio para la transferencia de carga a granel. Al igual que para el caso de la carga fraccionada, clientes de estos terminales que transfieren carga a granel sólida, han señalado que, en comparación con los terminales del Puerto de San Antonio, Puerto Ventanas no ofrecería un servicio tan especializado y que, adicionalmente, el trayecto hacia o desde ese puerto en la Bahía Quinteros le implicaría mayores costos de transporte⁶⁹.

67. A continuación se revisa la nave de diseño de los terminales portuarios que transfieren carga general, correspondiente a carga en contenedor o fraccionada, descartándose los terminales Oxiquim y los sitios N° 8 y N° 9 del Puerto San Antonio por especializarse en carga a granel.

Tabla N° 3: Nave de diseño de terminales portuarios de la Región de Valparaíso

Puerto	Terminal Portuario	Eslora máxima (m)	Calado máximo (m)	Área de acopio (ha)	Nave de diseño
Bahía Quintero	Puerto Ventanas	245	14,3	174,48	<i>panamax</i>
Valparaíso	Terminal 1 (TPS)	366	13,8	11,9	<i>new panamax</i> con restricciones de calado ⁷⁰
	Terminal 2 (TPV)	235	9,3	4,8	<i>panamax</i>

⁶⁵ Según declaración de fecha 10 de diciembre de 2024.

⁶⁶ Informe N°18/2020 e Informe N°20/2021.

⁶⁷ Entre las principales cargas movilizadas se encuentran solventes para industria de pinturas, pegamentos, farmacéutica además otras cargas como aceites básicos, agroquímicos aceites vegetales, asfaltos, etc. Disponible en: <<https://www.puertosanantonio.com/concesionarios/qc-terminales>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁶⁸ El terminal transfiere específicamente productos agrícolas de importación, donde destacan el trigo, el maíz y la soya en sus distintos formatos. Disponible en: <<https://panul.cl/#caracteristicas>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁶⁹ En declaración de fecha 12 de diciembre de 2024.

⁷⁰ Al respecto, véase noticia de fecha 3 de enero de 2017, con referencia a la atención de naves *new panamax* en dos terminales portuarios de la Región de Valparaíso. Disponible en: <<https://www.mundomaritimo.cl/noticias/el-arribo-de-los-new-panamax-lo-mas-relevante-del-2016-en-chile>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

Puerto	Terminal Portuario	Eslora máxima (m)	Calado máximo (m)	Área de acopio (ha)	Nave de diseño
San Antonio	Molo Sur (STI)	363	13,5	24,8	<i>new panamax</i> con restricciones de calado ⁷¹
	Costanera-Espigón (DPW)	367	13,5	31,8	<i>new panamax</i> con restricciones de calado ⁷²

Nota 1: Naves *panamax* corresponden a naves que tienen entre 250 y 290 metros de eslora y de hasta 12,5 metros de calado; naves tipo *post panamax* corresponden a buques que tienen entre 300 y 340 metros de eslora y de hasta 14,5 metros de calado; mientras que las naves *post panamax* corresponden a naves de mayor dimensión de 366 metros de eslora y de hasta 15,2 metros de calado⁷³.

Nota 2: Sólo las naves portacontenedores *panamax* de primera generación tienen un calador de nueve metros, por lo que al Terminal Nº2 del Puerto Valparaíso no le sería posible atender a cualquier clase de nave portacontenedor *panamax*⁷⁴.

Fuente: Elaboración propia con información pública⁷⁵.

68. De la Tabla Nº 3 se observa, además, que Puerto Ventanas no puede atender naves tipo *post panamax* ni tampoco *new panamax*. Además, no contemplaría en el corto ni en el mediano plazo la ampliación de la infraestructura portuaria para la atención de carga general a terceros⁷⁶, de manera que no se considerará dentro del mercado relevante. Esta consideración es también adecuada en base a las desventajas que Puerto Ventanas presentaría en comparación con los demás puertos de la Región de Valparaíso señaladas por los clientes, según se indicó en párrafos precedentes.

69. Sin perjuicio de lo anterior, cabe tener presente que, conforme lo informado por EPV en su Solicitud, hay un cambio en la nave de diseño, ya que la principal exigencia de

⁷¹ De acuerdo con comunicado de Puerto San Antonio de fecha 1 de abril de 2021. Disponible en <<https://www.puertosanantonio.com/sti-atiende-dos-buques-de-366-metros-en-forma-simultanea>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁷² Según consta en nota de prensa de fecha 1 de enero de 2025. Disponible en: <<https://www.df.cl/empresas/actualidad/dp-world-san-antonio-duplica-volumen-exportado-en-temporada-de-cerezas-2024>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁷³ Mayor información en Jean-Paul Rodrigue (2024), “The Geography of Transport Systems”, Capítulo 5, Figura “Evolution of Containerships”. Disponible en: <<https://transportgeography.org/contents/chapter5/maritime-transportation/evolution-containerships-classes/>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁷⁴ Según el propio H. Tribunal lo indica en Informe Nº20/2021, nota de la Tabla Nº2, p. 37.

⁷⁵ Específicamente, datos del Plan Maestro de Puerto Valparaíso, *Op. Cit.*, y San Antonio y de la página web de Puerto Ventanas. De acuerdo con lo señalado por EPV y EPSA, en sus respuestas de fechas 10 y 31 de diciembre, ambas de 2024, a las preguntas 29, letra (d) y 1, letra (b) de los Oficios Ord. Nº2030 y 2026, respectivamente, ambos de fecha 28 de noviembre de 2024, la última versión del Plan Maestro del Puerto de San Antonio se encuentra públicamente disponible en:

y

<https://www.puertosanantonio.com/psa/site/docs/20210405/20210405165008/plan_maestro_versi%00n_publicacion_v2.pdf>[fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁷⁶ En respuesta de fecha 17 de diciembre de 2024, al Oficio Ord. Nº 2037, de fecha 29 de noviembre de 2024.

infraestructura que considera la licitación propuesta es la de un frente de atraque tipo muelle marginal para la atención de una nave *new Panamax* o superior⁷⁷. A su vez, cabe observar que, para los futuros terminales del Puerto de San Antonio (Terminal Mar y Terminal Tierra), la nave de diseño que podrá operar en cada frente de atraque es la de portacontenedores *post-newpanamax*⁷⁸.

Tabla N° 4: Nave de diseño de futuras obras en la Región de Valparaíso

Puerto	Terminal Portuario	Extensión muelle (m)	Área de acopio (ha)	Nave de diseño	Inicio concesión
Valparaíso	Terminal 2. Sitio Costanera	430	5,49	<i>new panamax</i>	2030
	Terminal 1. Muelle cruceros	560	0,62	No aplica	
	Terminal 1. Explanada San Mateo	No Aplica	6,45	No aplica	
	Terminal 1. Extensión Sitio 3 (+122 m)	862	1,47	<i>new panamax, potencialmente post newpanamax</i>	
San Antonio	Terminal Mar	1.730	34 (2036) 70 (2041)	<i>new panamax, potencialmente post newpanamax</i>	2036
	Terminal Tierra	1.730	34 (2036) 70 (2041)	<i>new panamax, potencialmente post newpanamax</i>	2046

Fuente: Elaboración propia

70. Así, los terminales portuarios que actualmente forman parte del mercado relevante definido son aquellos concesionados a TPS, TPV, STI y DPW, teniendo participaciones similares en el mercado relevante definido, salvo en el caso de TPV, que, como se verá *infra*, concentra sólo una pequeña parte de la carga movilizada. No obstante, es importante considerar que, según lo informado por EPSA, se proyecta que en 2030 se licite el frente de atraque Terminal Mar del puerto de San Antonio, con el objetivo de iniciar las obras en 2033 y poner en operación la fase 1-A⁷⁹ de este proyecto hacia 2036⁸⁰. En consecuencia, aunque estos terminales no forman parte del mercado relevante actual, sí lo serán en el marco de la futura concesión.

III.2.2. Propietarios de concesionarios portuarios de la Región de Valparaíso.

⁷⁷ Véase EPV, Solicitud, Tabla N° 11, p. 33.

⁷⁸ Respuesta EPSA de fecha 02 de enero de 2025, a pregunta N° 1 letra d) del oficio Ord. N° 2026, de fecha 28 de noviembre de 2024.

⁷⁹ Obras de abrigo y las labores de dragado para el canal de acceso y dársena interior; además del muelle, relleno posterior, explanada superestructura y equipamiento del Terminal Mar. En solicitud de informe de EPSA en causa Rol NC N°444-18 del H. Tribunal, a fojas 319, p. 7.

⁸⁰ Ibid.

71. Los actuales propietarios de los frentes de atraque concesionados de la Región de Valparaíso se señalan en la Tabla N° 5 a continuación.

Tabla N° 5: Accionistas de concesionarios portuarios de la Región de Valparaíso

Puerto	Terminal Portuario	Accionista	Porcentaje	Grupo económico
Valparaíso	Terminal 1 (TPS)	Contug Terminals S.A.	39,99%	MSC
		Neltume Ltda.	60,01%	Ultramar
	Terminal 2 (TPV)	Agencias Universales S.A.	99%	GEN
		Terminales y Servicios de Contenedores S.A.	1%	
San Antonio	Molo Sur (STI)	SSA Marine	50%	SSA Marine
		SAAM Terminals	50%	Hapag-Lloyd
	Costanera-Espigón (DPW)	DP World Chile	99%	DP World
		DP World International	1%	

Nota: Uso de sigla “MSC” por Mediterranean Shipping Company y “GEN” por Grupo de Empresas Navieras.

Fuente: Elaboración propia en base a información pública disponible.

72. Los cuatro concesionarios revisados en la Tabla N° 5 son independientes entre sí, en términos de los grupos empresariales que participan en su propiedad. Por otra parte, todos se encuentran integrados verticalmente, sea con el segmento de armador o naviera y agentes de naves. Así, el Terminal 1 del Puerto de Valparaíso se encuentra integrado con la naviera MSC y con el agente Ultramar, por su parte, el Terminal 2 está integrado con el agente de naves del grupo GEN, mientras que en el Puerto de San Antonio, el Terminal Molo Sur está integrado con la naviera Hapag-Lloyd.

73. Adicionalmente, en la Tabla N° 5 se reconocen grupos empresariales que operan otros terminales portuarios a lo largo del país: Ultramar (Terminal Puerto Arica, Puerto Angamos, Puerto de Mejillones, Terminal Puerto Coquimbo y Puerto de Coronel⁸¹), GEN (Antofagasta Terminal Internacional y Talcahuano Terminal Portuario⁸²), Hapag-Lloyd (Iquique Terminal Internacional, Antofagasta Terminal Internacional, San Vicente Terminal Internacional y portuaria Corral⁸³) y DP World (Puerto Lirquén⁸⁴). Por su parte, operan en

⁸¹ Según lo informado por Neltume Ltda. Disponible en: <<https://neltumeports.cl/>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁸² Memoria 2023 Talcahuano Terminal Portuario, p.8. Disponible en: <<https://www.tpsa.cl/Docs/MemoriaTTP2023.pdf>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁸³ Según lo informado por SAAM Terminals. Disponible en: <https://www.saamterminals.com/es/terminales-portuarios/#1689606905767-61e9e26b-2857> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁸⁴ De acuerdo con lo señalado por el grupo empresarial en <<https://www.dpworld.com/es/lirquen>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

Latinoamérica (sin considerar Chile): MSC (Brasil⁸⁵), SSA Marine (México, Colombia, Costa Rica y Panamá), Hapag-Lloyd (en Ecuador y Colombia⁸⁶) y DP World (en Argentina, Ecuador). Y, a nivel mundial, (sin considerar Latinoamérica) operan: MSC, GEN, SSA, Hapag-Lloyd y DP World.

74. Se presenta en la figura siguiente a continuación un *ranking* de los grupos de empresas operadoras de terminales portuarios, según su capacidad instalada a nivel mundial y total de contenedores transferidos.

Figura N° 2: *Ranking* de los principales operadores de terminales portuarios a nivel mundial, según contenedores transferidos al año 2023

Ranking 2023	Operator	2023		
		Million teu	% change vs. 2022	% share world container port throughput
1	PSA International	62.6	4.6%	7.2%
2	China Merchants Ports	55.0	8.7%	6.4%
3	China Cosco Shipping	53.8	1.4%	6.2%
4	APM Terminals	48.9	-1.2%	5.6%
5	DP World	44.3	-4.7%	5.1%
6	Hutchison Ports	43.0	-4.6%	5.0%
7	MSC Group (incl. TIL & AGL)	42.3	10.3%	4.9%
	Sub-total	350.0	2.0%	40.4%
	<i>Other GTOs</i>	<i>78.8</i>	<i>3.1%</i>	<i>9.1%</i>
	Total GTOs	428.8	2.3%	48.6%

Nota: Sigla GTOs por Global Terminal Operators.

Fuente: Drewry Global Container Operator Annual Review and Forecast 2024⁸⁷.

75. Conforme se revisa en el *ranking*, los siete principales operadores de puertos concentraron el 40% del total de contenedores transferidos a nivel mundial durante el año 2023. De ellos, dos operan terminales portuarios en la Región de Valparaíso: DP World (quinto lugar) opera el Costanera Espigón del puerto de San Antonio y MSC (séptimo lugar) que está integrada con el operador del Terminal 1 del puerto de Valparaíso.

76. Finalmente, cabe tener presente que los grupos MSC, GEN, Hapag-Lloyd y APM Terminals, además de operar terminales portuarios, también participan en el transporte de carga marítimo con empresas navieras.

⁸⁵ Según lo informado por Terminal Investment Limited. Disponible en: <<https://tilgroup.com/our-terminals.html>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁸⁶ Según lo informado por SAAM Terminals. Disponible en: <<https://www.saamterminals.com/es/terminales-portuarios/#1689606905767-61e9e26b-2857>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁸⁷ En base a comunicado de Drewry, de fecha 12 de agosto de 2024. Disponible en: <<https://www.drewry.co.uk/news/news/leading-group-of-seven-major-operators-accounted-for-over-40-of-global-port-handling-in-2023>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

III.2.3. Capacidad actualmente disponible y tasas de ocupación.

77. En las Tablas N° 6 y N° 7 se presentan, a continuación, las capacidades actuales de los terminales portuarios que pertenecen al mercado relevante definido, en términos de TEUs y toneladas, respectivamente.

Tabla N° 6: Capacidad frentes de atraque en miles de TEUs/año y máximo registrado desde 2016

Puerto	Terminal Portuario	Transfe-rencia ⁸⁸	Acopio	Acceso camio-nes	Acceso ferroví-a-rio	Transferencia máxima desde 2016 (año) ⁸⁹	
Valpa-raíso	Terminal 1 (TPS)	1.344	958	2.391	N/A	1.061 (2017)	1.074 (2017)
	Terminal 2 (TPV)	61	129	2.914	47	17 (2016)	
San Antonio	Molo Sur (STI)	[1.000 – 2.000]	[1.000 – 2.000]	[1.000 – 2.000]	[0 - 100]	1.197 (2019)	1.852 (2021)
	Costanera-Espigón (DPW)	[1.000 – 2.000]	[1.000 – 2.000]	[1.000 – 2.000]		619 (2021)	

Nota: Capacidad de transferencia de STI incorpora los proyectos de aumento de capacidad desarrollados para la extensión del plazo de concesión del 2024 al 2029.

Fuente: Elaboración propia⁹⁰.

Tabla N° 7: Capacidad frentes de atraque en miles de toneladas al año y máximo registrado desde 2016

Puerto	Terminal Portuario	Transfe-rencia	Acopio	Acceso camio-nes	Acceso ferroví-a-rio	Transferencia máxima desde 2016 (año) ⁹¹	
Valpa-raíso	Terminal 1 (TPS)	12.458	8.883	22.426	N/A	10.372 (2017)	11.725 (2017)
	Terminal 2 (TPV)	1.748	1.194	27.331	981	1.740 (2021)	

⁸⁸ Al año 2021, en base a la información entregada por EPV, el MTT estimaba la capacidad de transferencia de los Terminales 1 y 2 del Puerto de Valparaíso en [1 - 2] millones de TEUs/año y [100 - 500] mil TEUs/año, respectivamente, que son superiores a las cifras informadas en estos autos por EPV. En Minuta Ejecutiva de CONALOG, MTT, “Actualización de los pronósticos de demanda-capacidad portuaria Región de Valparaíso”, de julio de 2021 (en adelante, “**Minuta MTT 2021**”). Acompañada por EPV en la Investigación, con fecha 10 de diciembre de 2024, en respuesta a la pregunta 21 del Oficio Ord. N° 2030, de fecha 28 de noviembre de 2024.

⁸⁹ Con datos del Observatorio Logístico. Disponibles en:

<<https://www.observatoriologistico.cl/datos/contenedores-transferidos-en-terminales-estatales>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁹⁰ Capacidades de terminales portuarios de Puerto Valparaíso obtenidas a partir del Plan Maestro de EPV, Cuadro B.19 (transferencia), Cuadro B.21 (acopio), Cuadro B.23 (acceso Terminal 1), B.24 (acceso Terminal 2) y Cuadro B.26 (ferrocarril).

Capacidades de terminales portuarios de Puerto San Antonio en base a información aportada por EPSA, con fecha 2 de enero de 2025, en respuesta a la pregunta 2 del Oficio Ord. N° 2026, de fecha 28 de noviembre de 2024.

⁹¹ Con datos del Observatorio Logístico. Disponibles en:

<<https://www.observatoriologistico.cl/datos/contenedores-transferidos-en-terminales-estatales>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

Puerto	Terminal Portuario	Transferencia	Acopio	Acceso camiones	Acceso ferroviario	Transferencia máxima desde 2016 (año) ⁹¹	
San Antonio	Molo Sur (STI)	[10.000-20.000]	[10.000-20.000]	[10.000-20.000]	[0-500]	12.902 (2016)	21.844 (2021)
	Costanera-Espigón (DPW)	[10.000-20.000]	[10.000-20.000]			9.500 (2021)	

Nota: Para el caso de Puerto San Antonio, las toneladas se determinaron en base la capacidad informada en TEUs/año de la Tabla N°6 aplicando un factor de conversión aproximado de 9,6 Toneladas/TEU.

Fuente: Elaboración propia⁹².

78. Tal como describe EPV en la Solicitud, la capacidad efectiva de los terminales portuarios viene dada por la correspondiente al punto más restringido del flujo de la carga, esto es, por la menor capacidad disponible en los diferentes segmentos del transporte de la carga al interior del terminal portuario. Si se consideran las capacidades restrictivas para la movilización de contenedores a nivel regional, se alcanza un total regional de 2,7 millones de TEUs/año, existiendo una brecha de más de un millón de TEUs/año en comparación con la capacidad máxima de transferencia (en muelle) actualmente disponible en los terminales portuarios, de 4,16 millones de TEUs/año⁹³.

⁹² Capacidades de terminales portuarios de Puerto Valparaíso obtenidas a partir de la información contenida en Solicitud, Tabla N°15 (p. 39), para capacidad de transferencia del Terminal 1 y Plan Maestro de EPV, Cuadro B.18 (para capacidad de transferencia del Terminal 2), Cuadro B.21 (acopio), Cuadro B.23 (acceso Terminal 1), B.24 (acceso Terminal 2) y Cuadro B.26 (ferrocarril).

No se consideró la capacidad de transferencia en toneladas al año del Terminal 2 informada por EPV en la Solicitud, Tabla N°15 (p.39), aun cuando se indicaba la misma capacidad de transferencia en TEUs/año que la señalada en la Tabla N°6 de esta presentación, porque el valor señalado de 562.383 toneladas/año es inferior a los volúmenes de carga transferidos por dicho terminal al año 2021, de 1,74 millones, según se extrae de los datos publicados por el Observatorio Logístico. En: <<https://www.observatoriologistico.cl/datos/toneladas-transferidas-por-puertos-estatales-mensualizado>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

Capacidades de terminales portuarios de Puerto San Antonio en base a información aportada por EPSA, con fecha 2 de enero de 2025, en respuesta a la pregunta 2 del Oficio Ord. N° 2026, de fecha 28 de noviembre de 2024.

⁹³ Como se extrae de las Tablas N° 6 y N° 7, para el caso del Terminal 1 del Puerto Valparaíso, el factor limitante es el área de acopio, tanto en la movilización de contenedores (958 mil TEUs/año) como de toneladas (8,9 millones de toneladas/año). Para el Terminal 2 del mismo puerto, dicha restricción se produce por la capacidad de transferencia de contenedores en el muelle (61 mil TEUs/año) y en el área de acopio cuando se considera el transporte de toneladas en general (1,2 millones de toneladas/año). En el caso de los concesionarios de Puerto San Antonio, el flujo de la carga está condicionado por la limitación de los accesos de camiones al puerto, tanto en el transporte de contenedores (1,7 TEUs/año) como de toneladas (16 millones de toneladas/año). En consecuencia, la capacidad restrictiva regional en la movilización de contenedores por año corresponde a la suma de 958 mil, 61 mil y 1,7 millones, todos TEUs/año, con un total de 2,7 millones de TEUs/año. Cabe observar que, para ambos puertos se ha omitido la capacidad del acceso de ferrocarril al ser, de cierta manera, complementario al acceso de camiones.

Por otra parte, la capacidad de transferencia regional de contenedores por año corresponde a la suma de 1.344 (TPS), 61 (TPV), 1.600 (STI) y 1.160 (DPW) miles de TEUs/año, con un total de 4,16 millones de TEUs/año.

79. Sin perjuicio de lo anterior, a partir de los datos del Observatorio Logístico (informados en la columna Transferencia máxima desde 2016 de la Tabla N° 7), se encontraron registros históricos de movilización de carga en los terminales portuarios del mercado relevante que superan las capacidades máximas estimadas e informadas por las empresas portuarias, consignadas en las Tablas N° 6 y N° 7. Lo anterior se podría explicar por una subestimación de las capacidades de los terminales portuarios por parte de las empresas portuarias, o bien, porque tales registros históricos se hayan producido en condiciones de congestión o sobrecarga del sistema. De este modo, en esta presentación, se considerarán como válidas las capacidades informadas por las empresas portuarias bajo el supuesto de que ellas fueron estimadas bajo condiciones óptimas de operación de los terminales portuarios.

80. En este sentido, es importante recordar que los terminales portuarios integran una cadena de suministro del transporte marítimo y, por tanto, no sólo es importante la capacidad instalada en el puerto, sino también la conectividad con las zonas de origen y destino de la carga.

81. Así, por ejemplo, esta Fiscalía tomó conocimiento de que, en el año 2019, los transportistas dejaron de movilizar carga durante el último turno (nocturno, de 23:00 a 6:00 horas)⁹⁴ y que dicha situación se sostuvo, por lo menos, hasta el año 2022⁹⁵. Esta condición, que se produjo al exterior de los puertos, condicionó igualmente su desempeño al provocar acumulación de la carga en sus instalaciones o en almacenes extraportuarios y generar atrasos en la cadena logística, impactando negativamente en la eficiencia portuaria⁹⁶.

82. La problemática descrita fue abordada por el MTT en colaboración con el Ministerio de Economía mediante el Plan de Logística Colaborativa (en adelante, “PLC”) que se inició el año 2021 y actualmente continúa en desarrollo⁹⁷. De esta forma, ya en el año 2023 se

⁹⁴ Por ejemplo, como se explica en nota de prensa de fecha 4 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.radioagricultura.cl/programas/el-agro/el-puerto-de-san-antonio-esta-cien-por-ciento-operativo-y-disponible-para-trabajar-en-el-tercer-turno_20211004/> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁹⁵ Según se verifica en comunicados de prensa de fechas 18 de diciembre de 2020 y 7 de septiembre de 2022. Disponibles en <<https://portalportuario.cl/transportistas-siguen-sin-transitar-de-noche-por-robos-en-ruta-entre-valparaiso-y-santiago/>> y <<https://portalportuario.cl/presidente-de-fedequinta-no-descarta-movilizacion-luego-de-ataque-a-camiones/>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁹⁶ Al respecto, columna del CEP Chile, de fecha 9 de diciembre de 2024. En: <<https://www.cepchile.cl/investigacion/voces-del-cep-12-diciembre-2024/>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁹⁷ El PLC fue creado para mejorar la eficiencia, coordinación y competitividad del sistema logístico chileno. Mayor información en: <https://logistica.mtt.cl/plan_logistica_colaborativa/> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

Específicamente, con el objeto de aliviar el flujo de la carga en los horarios de mayor tráfico y lograr una operación más fluida, se implementaron iniciativas para la optimización del agendamiento de

observó un incremento en el uso del tercer turno en el Puerto San Antonio⁹⁸. Adicionalmente, el uso del tercer turno también ha sido impulsando por parte de EPV, logrando registrar cero eventos de congestión en el acceso a la Zona de Extensión de Apoyo Logístico (“ZEAL”)⁹⁹.

83. Cabe precisar que, conforme informó EPV a esta Fiscalía¹⁰⁰, en ZEAL se realizan “actividades relacionadas con los procesos de control, fiscalización de mercancías y la coordinación del flujo de medios de transporte rodoviario” y su “principal objetivo está vinculado a la prestación de servicios de apoyo logístico, incluidos los controles de ingreso y salida, inspecciones y servicios conexos al tránsito de carga hacia y desde el puerto”. En esta línea, ZEAL “no tiene como función transferir ni acopiar carga, por lo que no puede considerarse un punto directo de transferencia o almacenamiento de carga en términos operativos” y, por lo tanto, no competiría con las áreas de acopio de los terminales portuarios, sino que cumpliría un rol complementario.

84. Consultada por la capacidad disponible de ZEAL, EPV señaló que el recinto tendría capacidad suficiente para absorber tanto la demanda actual como la proyectada en el proyecto materia de la Solicitud. Y que, en cualquier caso, el contrato de concesión que finaliza en febrero de 2038¹⁰¹, contempla escenarios de ampliación de capacidad si ello fuera necesario. En la Tabla N° 8 a continuación, se indican las capacidades de ZEAL informadas por EPV.

atención de camiones en los puertos y para impulsar el traslado de cargas durante el tercer turno. Lo anterior, según pronunciamiento de representante del MTT, de fecha 15 de noviembre de 2024, destacando el impacto positivo del PLC. En: <<https://portalportuario.cl/concesionarios-del-puerto-de-san-antonio-realizaran-22-embarques-de-cherries-en-temporada-2024-2025/>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁹⁸ En comunicado de fecha 3 de octubre de 2023. Disponible en: <<https://www.economia.gob.cl/2023/10/03/ministerios-de-transportes-y-de-economia-presentan-plan-de-logistica-colaborativa-2023-2024-que-busca-evitar-costos-adicionales-en-el-comercio-exterior-durante-su-temporada-alta.htm>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

⁹⁹ Según nota de prensa de fecha 3 de enero de 2025. Disponible en: <<https://www.agendamaritima.cl/contenedores-eficiencia-puerto-valparaiso/puerto-valparaiso-destaca-registro-de-cero-eventos-de-congestion-en-el-ingreso-a-zeal/1873933>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

¹⁰⁰ Respuesta de EPV, de fecha 10 de diciembre de 2024, a las preguntas 12, 13 y 14 del Oficio Ord. N°2030 de fecha 28 de noviembre de 2024.

¹⁰¹ Plan Maestro EPV, *Op. Cit.*, Cuadro D.2.

Tabla N° 8: Capacidades de ZEAL

Capacidad actual ZEAL ZAO	Camiones/Año	Toneladas/Año	TEU/Año
Capacidad de Accesos	180	[60.000.000 – 70.000.000]	[5.000.000 – 10.000.000]
Capacidad de Patio	[1.000.000 – 2.000.000]	[10.000.000 – 20.000.000]	[1.000.000 – 2.000.000]

Fuente: Antecedentes aportados por EPV en la Investigación¹⁰².

85. Sobre esta materia, cabe recordar que la implementación de la concesión del ZEAL generó conflictos entre el concesionario TPS y EPV¹⁰³. En este contexto, la nueva concesión que busca licitar EPV podría incidir de manera significativa en las actividades de esas instalaciones, especialmente si ciertas operaciones propias de esta plataforma, como la recepción, acopio y coordinación de cargas, se trasladan parcial o totalmente a las áreas de acopio del proyecto concesionado. Esta situación podría afectar la dinámica logística actual, alterando la planificación, programación, control y coordinación centralizada que realiza la ZEAL. Asimismo, dependiendo de cómo se definan los términos de la concesión, podrían generarse cambios en los flujos de carga, tiempos de procesamiento, distribución de recursos y costos operativos, lo que repercutiría en la eficiencia y competitividad del sistema logístico del puerto.

86. Por tanto, resulta crucial que los acuerdos de la concesión aseguren una adecuada coordinación entre ambas áreas, evitando redundancias, conflictos operativos o demoras que puedan perjudicar el desempeño general del sistema logístico del Puerto de Valparaíso. Para ello, a juicio de esta Fiscalía, las BALI debieran definir con claridad las actividades que podrán realizarse en las áreas de acopio del proyecto licitado. De esta manera, se reduce la incertidumbre en relación con el modelo de negocios que podría desarrollar el nuevo concesionario al momento de la licitación, se previenen arbitrariedades por parte del adjudicatario en el desarrollo de la concesión. Adicionalmente, también se evitarían conflictos entre concesionarios y EPV.

87. Finalmente, se presentan a continuación las tasas de ocupación de los terminales portuarios concesionados, según el porcentaje de horas efectivas en que estuvo ocupado cada sitio respecto del total de horas que el mismo estuvo disponible para la atención de una nave.

¹⁰² En respuesta de fecha 10 de diciembre de 2024, a la pregunta 11 del Oficio Ord. N° 2030, de fecha 28 de noviembre de 2024.

¹⁰³ Véanse autos Rol C N°334-17 y C N°337-17, ambos del H. Tribunal.

Tabla N° 9: Tasa promedio de ocupación (horas de uso vs. horas disponibles)

Puerto	Terminal Portuario	Sitio	Año 2023	Año 2024
Valparaíso	Terminal 1 (TPS)	1 y 2	[50 - 60]%	[50 - 60]%
		3	[50 - 60]%	[50 - 60]%
		4 y 5	[20 - 30]%	[10 - 20]%
	Terminal 2 (TPV)	6	[40 - 50]%	[30 - 40]%
		7	[20 - 30]%	[30 - 40]%
		8	[50 - 60]%	[40 - 50]%
San Antonio	Molo Sur (STI)	1	[70 - 80]%	[70 - 80]%
		2	[60 - 70]%	[60 - 70]%
		3	[20 - 30]%	[20 - 30]%
	Costanera-Espigón (DPW)	Espigón	[40 - 50]%	[50 - 60]%
		4 y 5	[60 - 70]%	[60 - 70]%

Fuente: Elaboración propia con datos recabados en la Investigación¹⁰⁴.

88. Las tasas de ocupación permiten comparar de manera general la operación de los terminales portuarios, al corresponder a un promedio anual. Sin embargo, a partir de ellas no se pueden reconocer periodos de uso intensivo de los frentes de atraque. En esta línea, como se analizará más adelante¹⁰⁵, las mayores tasas de ocupación de STI, que se verifican en la Tabla N°9, coinciden con una mayor participación por parte de este terminal en la carga contenedorizada transferida en la región. Adicionalmente, en la siguiente Tabla N° 10.1 se presentan los días del año que los terminales portuarios operaron en condiciones de congestión, identificando de esta manera si el terminal ha operado con un mayor nivel de exigencia operacional en algunos periodos del año.

¹⁰⁴ Específicamente, respuestas de: (i) EPV, de fecha 10 de diciembre de 2024, a la pregunta 15, letra (a), del Oficio Ord. N°2030, de fecha 28 de noviembre de 2024; (ii) STI, de fecha 13 de diciembre de 2024, a la pregunta 1, letra (a), del Oficio Ord. N° 2023, de fecha 28 de noviembre de 2024, y; (iii) DPW, de fecha 7 de enero de 2025, a la pregunta 1 del Oficio Ord. N° 2027, de fecha 28 de noviembre de 2024.

¹⁰⁵ En Gráfico N° 7, *infra*.

Tabla N° 10.1: Número de días al año con niveles de congestión

Puerto	Terminal Portuario	Tasa de ocupación	Año 2023	Año 2024
Valparaíso	Terminal 1 (TPS)	Entre 60% y 80%	[140 - 150]	[130 - 140]
		Superior a 80%	[20 - 30]	[20 - 30]
San Antonio	Molo Sur (STI)	Entre 60% y 80%	[160 - 170]	[210 - 220]
		Superior a 80%	[40 - 50]	[70 - 80]
	Costanera-Espigón (DPW)	Entre 60% y 80%	[10 - 20]	[70 - 80]
		Superior a 80%	[0-5]	[0-5]

Fuente: Elaboración propia con datos recabados en la Investigación¹⁰⁶.

89. Como se aprecia en la Tabla N° 10.1, tanto TPS como STI señalaron operar con niveles de congestión (esto es, con tasas de ocupación superiores a un 60%) más del 45% de las horas con disponibilidad en sus frentes de atraque. El concesionario DPW, en tanto, informó una cantidad considerablemente menor de días, pese a que ha movilizado una cantidad similar de carga contenedorizada que TPS, como se revisará más adelante¹⁰⁷. Por otra parte, TPV señaló no contar con la información de congestión sistematizada por días, de manera que acompañó las tasas de ocupación de manera mensual. En la Tabla N° 10.2 siguiente se presentan los meses en el año en los que operó con tasas de ocupación entre 60% y 80% y superiores a un 80%. Como EPSA también reportó con esta modalidad, se agregan a la tabla los datos presentados por ella para el caso de STI. Adicionalmente, para el caso de TPS se informan los meses en los que reportó más de tres días operando con tasas de ocupación superiores al 80%.

¹⁰⁶ Específicamente, respuestas de: (i) TPS, de fecha 16 de diciembre de 2024, en respuesta a la pregunta 1, letra (b), del Oficio Ord. N° 2024, de fecha 28 de noviembre de 2024; (ii) STI, de fecha 13 de diciembre de 2024, a la pregunta 1, letra (b), del Oficio Ord. N° 2023, de fecha 28 de noviembre de 2024, y; (iii) DPW, de fecha 7 de enero de 2025, a la pregunta 1, letra (b), del Oficio Ord. N° 2027, de fecha 28 de noviembre de 2024.

¹⁰⁷ En Gráfico N° 7, *infra*. Sin perjuicio de que no se pueda descartar que las concesionarias hayan utilizado distintas metodologías de cálculo para informar sobre esta materia, el resultado descrito es plausible, atendido que: (i) DPW y TPS han transferido volúmenes similares, pero DPW cuenta con una mayor infraestructura que TPS (en Tabla N° 3), y; (ii) existe mayor similitud entre la infraestructura de DPW y STI (en Tabla N° 3), pero DPW ha movilizado casi la mitad de los volúmenes que STI, lo que podría explicar sus menores tasas de congestión.

Tabla N° 10.2: Meses del año con sitios que operaron con niveles de congestión

Puerto	Terminal Portuario	Tasa de ocupación	Año 2023	Año 2024
Valparaíso	Terminal 1 (TPS)	Superior a 80%	Entre cero a dos meses	Entre cero a dos meses
	Terminal 2 (TPV)	Entre 60% y 80%	Entre tres a cinco meses	Entre tres a cinco meses
		Superior a 80%	Entre cero a dos meses	Entre cero a dos meses
San Antonio	Molo Sur (STI)	Entre 60% y 80%	Entre cero a dos meses	Entre cero a dos meses
		Superior a 80%	Entre cero a dos meses	Entre cero a dos meses
	Costanera-Espigón (DPW)	Entre 60% y 80%	Entre cero a dos meses	Entre tres a cinco meses
		Superior a 80%	Entre cero a dos meses	Entre cero a dos meses

Fuente: Elaboración propia con datos recabados en la Investigación¹⁰⁸.

90. Conforme con los antecedentes recabados en la Investigación, los escenarios de congestión tendrían relación con la temporada de la fruta (septiembre a marzo de cada año). Por otra parte, algunos actores también han señalado que, en escenarios de congestión podrían deberse a la presencia de marejadas que obligan el cierre de los terminales portuarios (disminuyendo su disponibilidad) y provocan un aumento de demanda “inesperada”¹⁰⁹ de servicios portuarios en terminales vecinos, por el desvío de la carga hacia ellos.

91. De esta manera, STI y DPW presentan mayores tasas de ocupación en algunos de sus sitios y se aprecia cierta holgura de capacidad en los terminales concesionados del Puerto Valparaíso para los últimos dos años. Esto último es coherente con un menor volumen de carga movilizado en este periodo, en comparación con el año 2021, como se verá *infra*.

III.2.4. Capacidad potencialmente disponible y escenarios de congestión.

92. Para estructurar esta sección, se analizarán las proyecciones de capacidad y demanda, junto con los potenciales escenarios de congestión, en tres periodos diferentes: uno anterior al inicio de operaciones de la concesión materia de la Solicitud, entre los años 2023 a 2028; un segundo periodo entre los años 2028 a 2035, que comprende el inicio de

¹⁰⁸ Específicamente, respuestas de: (i) TPS, de fecha 16 de diciembre de 2024, en respuesta a la pregunta 1, letra (b), del Oficio Ord. N° 2024, de fecha 28 de noviembre de 2024; (ii) TPV, de fecha 13 de diciembre de 2024, en respuesta a la pregunta 1, letra (b), del Oficio Ord. N°2025, de fecha 28 de noviembre de 2024; y (iii) EPSA, de fecha 02 de enero de 2025, en respuesta a la pregunta 4, letra (a), del Oficio Ord. N° 2026, de fecha 28 de noviembre de 2024.

¹⁰⁹ Como señaló un actor de la industria en respuesta a la pregunta 1, letra (b), del Oficio Ord. N°2024, de fecha 16 de diciembre de 2024.

operaciones de dicha concesión en 2030 y el plazo máximo para que el POI se encuentre operativo; y un tercer periodo posterior al inicio de operaciones del POI hasta el año 2050.

Primer periodo entre los años 2023 a 2028

93. Como se señaló en la sección anterior¹¹⁰, actualmente existe una brecha entre la capacidad de transferencia en muelle de contenedores y las capacidades restrictivas de cada puerto, superior al millón de TEUs/año. De acuerdo con los antecedentes recabados en la Investigación¹¹¹, esa brecha disminuiría de manera importante con la materialización de proyectos tanto en el Puerto de Valparaíso como en el Puerto San Antonio, previos a la concesión materia de este proceso. Lo anterior se visualiza en el Gráfico N° 1, a continuación, en el que se presentan las proyecciones de capacidad estimadas por esta Fiscalía hasta el año 2028¹¹²⁻¹¹³.

¹¹⁰ En párrafo 78, *supra*.

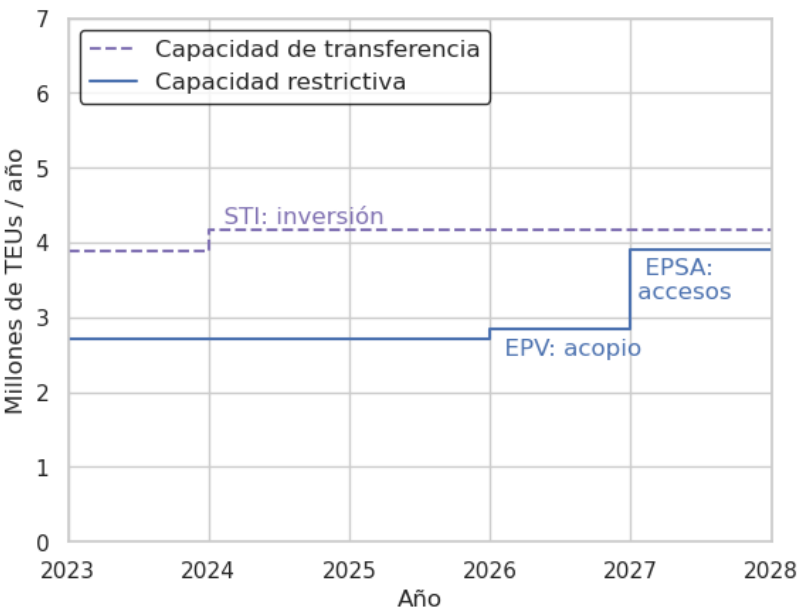
¹¹¹ En: (i) respuesta de EPV, de fecha 10 de diciembre de 2024, a la pregunta 1, letra (c), del Oficio Ord. N° 2030, de fecha 28 de noviembre de 2024, Tabla N° 4, cuando se señalan ampliaciones del área de acopio programadas para los años 2025 y 2026, que agregan aproximadamente 120 mil TEUs/año; (ii) Plan Maestro Puerto San Antonio, *Op.Cit.*, p.79 del PDF, cuando se indican implementaciones del Terminal Intermodal Barrancas, el Regulador de Frecuencia Transitorio y mejoras en la accesibilidad vial, programadas para el año 2027, y una capacidad restrictiva del Puerto San Antonio de 2,65 millones de TEUs/año (Cuadro 30, p. 79 del PDF); (iii) respuesta EPSA, de fecha 2 de enero de 2025, a la pregunta 2 del Oficio Ord. N° 2026, de fecha 28 de noviembre de 2024, Tabla N° 3, cuando se indica que los Reguladores de frecuencia agregarán 1,4 de millones de TEUs/año a la capacidad de acceso, y; (iv) respuesta de EPSA, de fecha 13 de enero de 2025, a la pregunta 1 del Oficio Ord. N° 12, de fecha 6 de enero de 2025, en la que se informaron las implementaciones para el acceso descritas ya operativas en el año 2029, cuando eventualmente DPW haya materializado las obras para la extensión del plazo de concesión.

En cuanto al Terminal Intermodal Barrancas, este movilizaría un total de 250 mil TEUs/año, según nota de prensa, de fecha 10 de septiembre de 2024, que es inferior a los 350 mil TEUs/año, informados por EPSA en numeral (iv) del párrafo anterior. Noticia disponible en: <https://www.mundomaritimo.cl/noticias/puerto-de-san-antonio-efe-adjudica-construccion-del-terminal-intermodal-de-barrancas-que-movilizar-hasta-250000-teus-anuales> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

¹¹² El Gráfico N° 1 contempla el reciente incremento de capacidad materializado por STI, en el año 2024, con motivo de las obras de ampliación de la extensión de su concesión por 10 años, correspondientes a un aumento de: (i) la capacidad de transferencia en 280 mil TEUs/año y; (ii) la capacidad de acopio en 400 mil TEUs/año, conforme lo informado por EPSA en respuesta, de fecha 2 de enero de 2025, a la pregunta 2 del Oficio Ord. N° 2026, de fecha 28 de noviembre de 2024, Tablas N° 1a y 1b, p. 5. Como los aumentos de capacidad de STI no mejoraron la capacidad restrictiva del Puerto San Antonio, correspondiente a los accesos, dichas obras sólo se reflejan en la capacidad de transferencia de la región (representada en el Gráfico N° 1 con línea verde discontinua) y no en la capacidad restrictiva (línea continua azul del mismo gráfico).

¹¹³ Cabe precisar que, para simplificar la visualización de la capacidad disponible, se asumió que los Reguladores de frecuencia en el Puerto San Antonio se encontrarían operativos en su totalidad al año 2027. Bajo este supuesto, en dicho año, la capacidad de acceso de camiones, de 3,1 millones de TEUs/año (obtenida de sumar los 1,4 millones de TEUs/año, referidos en el numeral (iii) de la nota al pie 111, a los 1,7 millones de TEUs/año actuales, según se extrae de la Tabla N°6), supera la capacidad de transferencia, correspondiente a 2,76 millones de TEUs/año (desde Tabla N°6, la suma de 1,6 y 1,16 millones de TEUs/año para STI y DPW, respectivamente) y, por ende, la capacidad restrictiva corresponde a la capacidad de transferencia del Puerto San Antonio, que es 110 mil TEUs superior a los 2,65 millones de TEUs/año informadas en el Plan Maestro de Puerto San Antonio para el año 2027, según se señaló en el numeral (ii) de la nota al pie anterior. Esta

Gráfico N° 1: Capacidad disponible esperada (años 2023-2028).



Fuente: Elaboración propia en base a información recabada en la Investigación.

94. Es preciso señalar que en el Gráfico N° 1 se toma como supuesto que el Terminal 2 del Puerto de Valparaíso mantendrá su capacidad operativa incluso luego del término de la concesión de TPV en abril del año 2026 o, si la concesionaria extendiera dicho plazo, del año 2027¹¹⁴. Al respecto, EPV ha señalado no tener una definición sobre la materia¹¹⁵.

95. Por otra parte, para el análisis de eventuales escenarios de congestión, es necesario tener una proyección de la demanda. De acuerdo con las estimaciones de distintos actores en el contexto de la Investigación¹¹⁶, la demanda de servicios portuarios está directamente relacionada con el crecimiento del país. En el caso de la exportación, también influye el tipo de cambio y condiciones del comercio internacional¹¹⁷.

96. En la Solicitud¹¹⁸, EPV presentó las proyecciones de demanda realizadas por el MTT en julio del año 2021 y, consultado por esta Fiscalía, el MTT indicó mantener un seguimiento

diferencia se extinguiría igualmente al año 2029, según respuesta de EPSA descrita en el numeral (iv) de la nota al pie 111, anterior.

¹¹⁴ Conforme se indica en la Tabla N° 2, *supra*.

¹¹⁵ Sin perjuicio de tener en consideración distintas alternativas para dar continuidad a la operación de este frente de atraque. En declaración de fecha 9 de diciembre de 2024.

¹¹⁶ Por ejemplo, en declaración: (i) de fecha 6 de diciembre de 2024, del MTT y; (ii) de fecha 12 de diciembre de 2024, de Maersk.

¹¹⁷ Mayor detalle sobre las variables a considerar en Minuta MTT 2021, *Op. Cit.*

¹¹⁸ Véase EPV, Solicitud, Figura N° 7, p. 26, y Figura N° 17, p. 79.

a dichas proyecciones, sin que al año 2023 se requirieran mayores ajustes¹¹⁹. Ahora bien, consultado en particular sobre el cumplimiento de las proyecciones para los años 2021 a 2024, el MTT indicó que las estimaciones estuvieron por sobre lo efectivamente transferido en ese periodo pues durante dos años consecutivos (años 2022 y 2023) hubo una disminución del volumen de carga en contenedor¹²⁰, en comparación con el año anterior (esto es, años 2021 y 2022). Las proyecciones de demanda más recientes están contenidas en el informe presentado por EPV de González y Micco (en adelante, “**Informe González y Micco**”)¹²¹, que son menores a las estimadas por el MTT en el año 2021, de manera que para el análisis que se presenta se considerarán esas más recientes del Informe González y Micco, junto con el ajuste realizado por ellos a las estimaciones del MTT de 2021.

97. Sin perjuicio de haber sido ajustadas en base a las menores tasas de crecimiento de los últimos años, es preciso tener en consideración que las proyecciones estimadas en el Informe González y Micco inician con una demanda de 2,5 millones de TEUs/año para el año 2023, superiores a los 2,27 millones de TEUs transferidos en dicho año¹²². De esta forma, de acuerdo con sus estimaciones, incluso podría existir cierta congestión en los años 2025 a 2027, como se aprecia en el Gráfico N° 2, escenario de eventual congestión que no ha sido identificado por los distintos actores del mercado¹²³. En consecuencia, se debe tener presente que las proyecciones de demanda del Informe González y Micco podrían estar sobreestimadas en cierto grado.

¹¹⁹ En declaración de fecha 6 de diciembre de 2024.

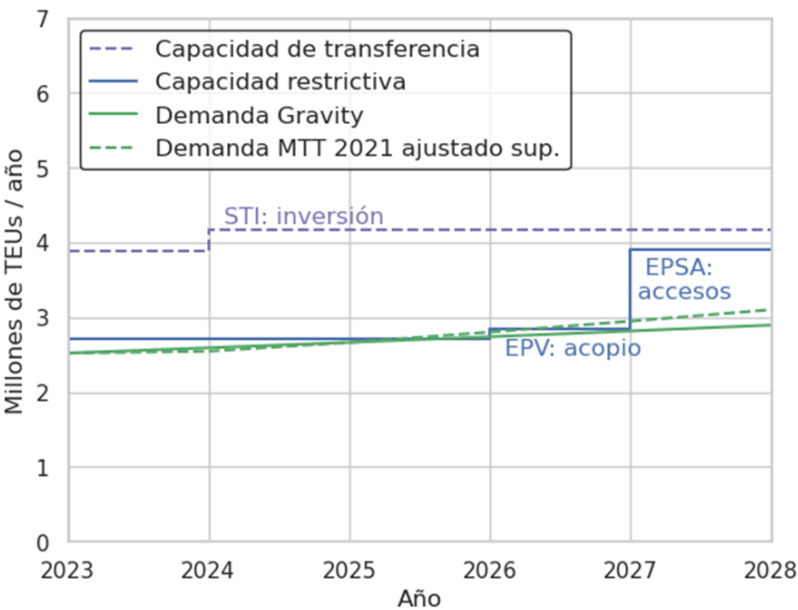
¹²⁰ Como se verifica más adelante en el Gráfico N° 7, *infra*.

¹²¹ Informe González y Micco, “Evaluación Competitiva de la Fusión de los Terminales de Carga del Puerto de Valparaíso”, de septiembre de 2024, Gráfico 3, p.14. En Rol NC N°542-24 del H. Tribunal, acompañado por EPV a folio 15, cuyas bases fueron acompañadas por EPV a esta Fiscalía, con fecha 10 de diciembre de 2024, en respuesta a la pregunta 29, letra (b), del Oficio Ord. N° 2030, de fecha 28 de noviembre de 2024.

¹²² Conforme se revisará más adelante en el Gráfico N° 8, *infra*.

¹²³ Por ejemplo, lo señalado en declaraciones de navieras con fecha 5 de diciembre de 2024, y 12 de diciembre de 2024.

Gráfico N° 2: Proyección de capacidad y demanda disponible esperada (años 2023-2028).



Fuente: Elaboración propia en base a información recabada en la Investigación¹²⁴.

Segundo periodo entre los años 2028 a 2035

98. Según lo informado por EPSA¹²⁵, DPW deberá manifestar su voluntad de ejecutar las obras de ampliación del plazo de la concesión -por 10 años adicionales- en noviembre del año 2026, en cuyo caso esas obras -que aumentarán la capacidad de transferencia en 226 mil TEUs/año¹²⁶- deberán estar operativas a más tardar en noviembre del año 2029. En la actualidad existe, por lo tanto, incertidumbre respecto del desarrollo de dichas ampliaciones, aunque la decisión adoptada por DPW será conocida al momento de la licitación del proyecto que se propone en la Solicitud, si ella se realiza en una fecha posterior a noviembre de 2026.

99. Por otra parte, para el año 2030, el MTT estimó una pérdida de la capacidad portuaria disponible para la atención de carga general a nivel regional de 548 mil TEUs/año¹²⁷, como consecuencia del fin de las operaciones de los terminales Puerto Panul

¹²⁴ Cabe señalar que este escenario de congestión no aparece en el Gráfico 3, p.14. del Informe González y Micco, ya que no se consideró la capacidad restrictiva de Puerto San Antonio, de 1,7 millones de TEUs/año en los accesos al puerto, sino que la capacidad de transferencia, de 2,48 TEUs/año.

¹²⁵ En respuesta de fecha 2 de enero de 2025, a la pregunta 1, letra (c), del Oficio Ord. N° 2026, de fecha 28 de noviembre de 2024.

¹²⁶ EPSA, en respuesta de fecha 13 de enero de 2025, a la pregunta 1 del Oficio Ord. N° 12, de fecha 6 de enero de 2025, refiriéndose al valor informado en la Minuta MTT 2021, p.4.

¹²⁷ Minuta MTT 2021, Op. Op. Cit., Anexo 2, p.18.

y Policarpo Toro del Puerto San Antonio¹²⁸, ya que ello provocaría el desplazamiento de la carga granelera transferida en ellos hacia los demás terminales del Puerto San Antonio. Esta pérdida también fue considerada por EPV en la Solicitud¹²⁹ aunque consideró a Puerto Ventanas como una alternativa para la atención de carga a granel¹³⁰. El Plan Maestro del Puerto de San Antonio señala que los terminales actualmente concesionados, aunque no dejarán de atender carga contenedorizada, deberán transferir los restantes tipos de carga, estableciéndose aquello en los procesos de re-licitación de los frentes de atraque¹³¹. En esa línea, se indica también que hacia el año 2042 se espera que los graneles sólidos sean atendidos en un nuevo sitio a construir en el sector norte de la concesión de DPW, o bien en el Molo Sur¹³².

100. Respecto de esta materia, otros actores¹³³ observaron un mayor grado de dinamismo, señalando como escenarios posibles la realización de inversiones para la atención de granel líquido (Puerto Ventanas y Oxiquim), como de granel sólido (nuevo concesionario del Molo Sur, operado actualmente por STI, DPW y Puerto Ventanas¹³⁴), de manera que la capacidad para la atención de carga general no disminuiría necesariamente. Para el caso específico de la carga en contenedor, algunas empresas navieras indicaron que no apreciarían un impacto sobre sus operaciones y que sólo las cargas fraccionadas y

¹²⁸ Conforme se indica en la Tabla N° 2, *supra*.

¹²⁹ Véase EPV, Solicitud, Figura N° 17, p. 79.

¹³⁰ Respuesta EPV, de fecha 10 de diciembre de 2024, a la pregunta 20, letra (b), del Oficio Ord. N° 2030, de fecha 28 de noviembre de 2024.

¹³¹ Plan Maestro San Antonio de marzo de 2023, *Op. Cit.*, a continuación del Cuadro 30, pp. 75-76 del PDF.

¹³² *Ibid.*, p.79 del PDF.

¹³³ Por ejemplo: (i) DPW, en respuesta de fecha 23 de diciembre de 2024, a la pregunta 8, letra (b), del Oficio Ord. N° 2027, de fecha 28 de noviembre de 2024; (ii) TPS, en respuesta de fecha 10 de diciembre de 2024, a la pregunta 8, letra (b), del Oficio Ord. N° 2024, de fecha 28 de noviembre de 2024, mencionando inclusive puertos de las regiones de Coquimbo y del Biobío, y; (iii) Maersk, en respuesta, de fecha 16 de diciembre de 2024, a la pregunta 3, letra (b), del Oficio Circ. Ord. N° 105, de fecha 29 de diciembre de 2024.

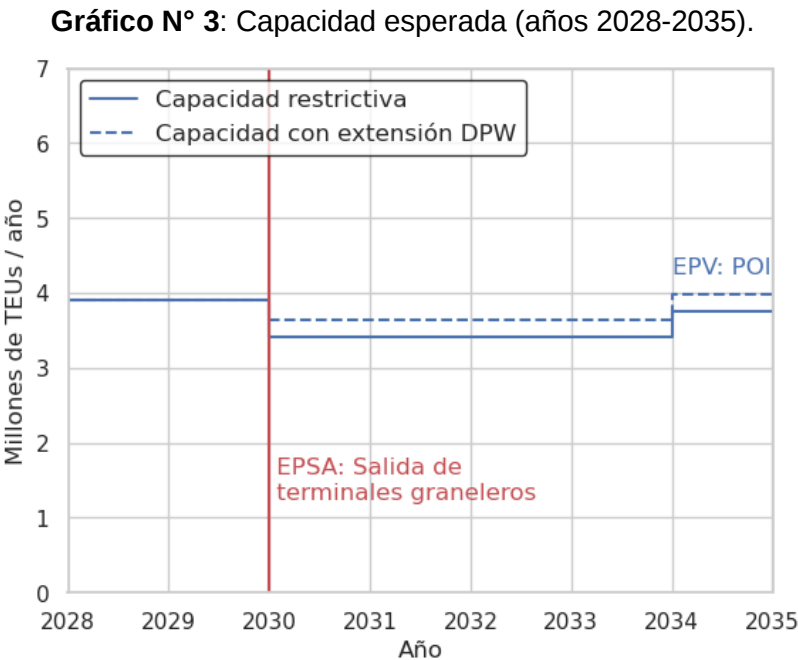
¹³⁴ Como también consta en Plan Maestro de Puerto San Antonio, *Op. Cit.*, a continuación del Cuadro 30, cuando se indica “*En el caso de los graneles sólidos, se considera al año 2042 que este tipo de carga será atendido en un nuevo sitio a construir en el sector norte del Terminal Costanera Espigón, o bien en las instalaciones del actual Terminal Molo Sur.*”.

Adicionalmente, en Memoria Anual 2023 de Puerto Ventanas, *Op. Cit.*, p. 42, se señala que, luego del proceso reconstrucción del puerto tras un incendio ocurrido a fines del año 2022, la empresa se focalizó en la optimización de procesos, reemplazando la infraestructura dañada: “*con la mejor tecnología disponible para la transferencia de graneles sólidos en la industria portuaria, es así que se consideró la implementación de cintas tubulares (2,3 km. de cintas) en toda la zona del muelle, mas (sic) allá del tramo siniestrado, logrando de esta manera un estándar de clase mundial en todo el sistema de transferencia de graneles sobre el muelles. Asimismo, durante el año 2023 se inició la operación de la nueva bodega Rungue, con capacidad de almacenamiento de 34.000 toneladas estáticas de concentrados.*”.

a granel se verían afectadas¹³⁵. Por su parte, EPSA señaló a esta Fiscalía¹³⁶ que el impacto del cierre de los terminales especializados en granel dependerá de las estrategias comerciales y decisiones de inversión de parte de los operadores de terminales portuarios.

101. De esta manera, en general, los actores de la industria coincidieron en una visión más dinámica sobre la materia, con la expectativa de que los terminales portuarios reaccionarán con las inversiones que se requieran para la atención de la carga a granel que será desplazada de los terminales Puerto Panul y Policarpo Toro en el año 2030. No obstante, puesto que no fue posible descartar un escenario en el que, efectivamente, la capacidad portuaria para la atención de carga general se vea disminuida por el desplazamiento de la carga granelera hacia los demás terminales del Puerto de San Antonio, dicho escenario fue considerado en las proyecciones de capacidad para el año 2030.

102. En el siguiente Gráfico N° 3 se presentan las proyecciones de capacidad estimadas por esta Fiscalía para los años 2028 a 2035, en base a los antecedentes recabados en la Investigación.



Fuente: Elaboración propia en base a información recabada en la Investigación.

103. En el Gráfico N° 3, se aprecia la pérdida de capacidad explicada a raíz del cierre de los terminales graneleros en el Puerto de San Antonio (quiebre de líneas azules a continuación de la línea roja en el año 2030). Además de la capacidad restrictiva (línea azul

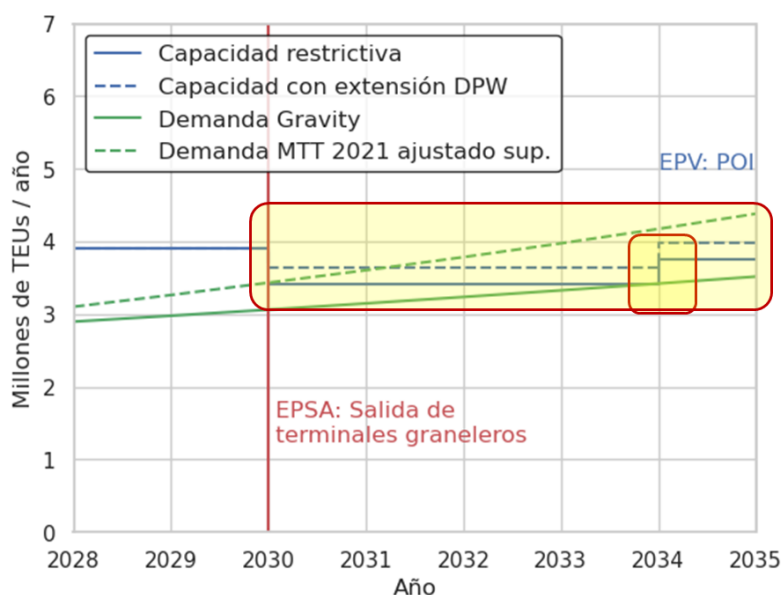
¹³⁵ En respuestas a la pregunta 3, letra (b), del Oficio Circ. Ord. N° 105, de fecha 29 de noviembre de 2024.

¹³⁶ En respuesta, de fecha 23 de diciembre de 2024, a la pregunta 9, letra (b), del Oficio Ord. N° 2026, de fecha 28 de noviembre de 2024.

continua), se considera (en línea azul discontinua) el valor que tendría dicha capacidad con el inicio de operaciones de la eventual ampliación de capacidad de DPW a partir del año 2030. Adicionalmente, en la determinación de la capacidad restrictiva se agrega, desde el año 2030, la eficiencia derivada de la complementariedad de la operación conjunta de los Terminales 1 y 2 del Puerto Valparaíso, correspondiente a 68.157 TEUs/año¹³⁷. Y, para el año 2034, se suma el aumento de capacidad de las áreas de acopio derivado del POI, de 332 mil TEUs/año, que a esa fecha sería la capacidad restrictiva¹³⁸. De esta forma, como se ilustra en el Gráfico N° 3, al año 2034 se recuperaría la pérdida de capacidad estimada para el año 2030.

104. En el Gráfico N° 4 siguiente, se comparan las proyecciones de capacidad realizadas por esta Fiscalía (Gráfico N° 3) con las estimaciones del Informe González y Micco, con el modelo Gravity y la cota superior del ajuste realizado sobre las estimaciones del MTT en 2021, y se destacan los eventuales escenarios de congestión.

Gráfico N° 4: Capacidad y demanda esperada años 2028-2035.



Fuente: Elaboración propia en base a información recabada en la Investigación.

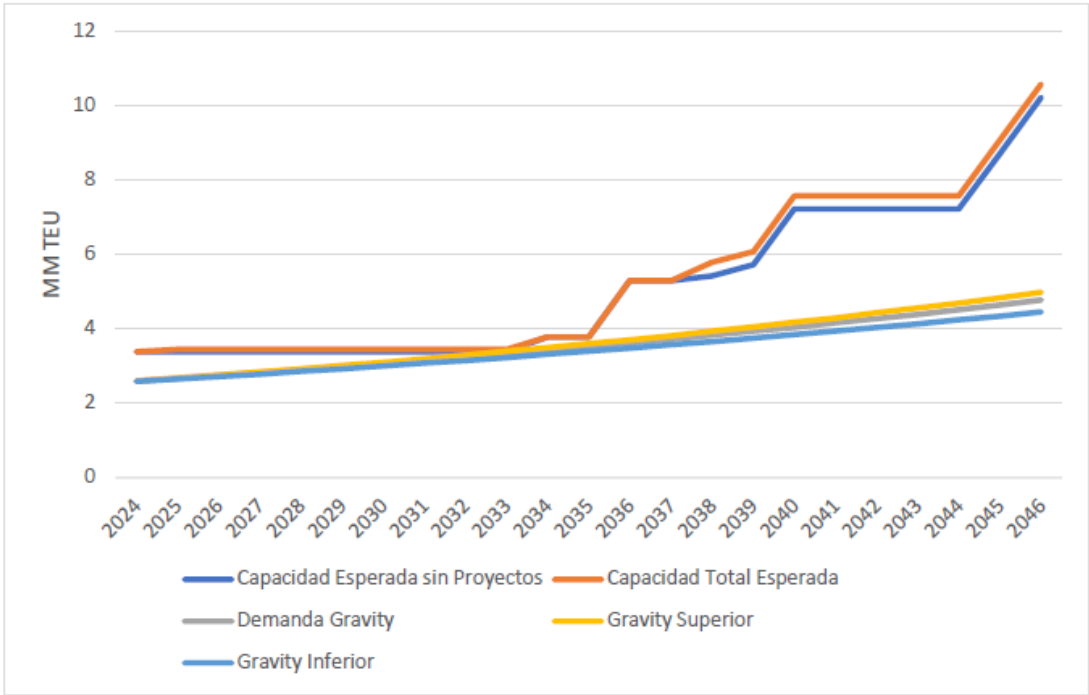
¹³⁷ También informada por EPV en Informe González y Micco, Tabla 5, p. 11, y en Informe Econsult Capital (en adelante, “Informe Econsult”), “Análisis económico de las condiciones de licitación de los terminales 1 y 2 de Puerto Valparaíso”, de noviembre de 2024, Tablas 13 y 14, p. 55. En Rol NC N°542-24 del H. Tribunal, acompañado por EPV a folio 6, cuyas bases fueron acompañadas por EPV a esta Fiscalía, con fecha 10 de diciembre de 2024, en respuesta a la pregunta 29, letra (b), del Oficio Ord. N° 2030, de fecha 28 de noviembre de 2024.

¹³⁸ El aumento de la capacidad de transferencia de 645 mil TEUs/año también contemplado en el POI no se ve reflejado en el aumento de la capacidad operacional (al no ser la capacidad restrictiva). De esta manera, atendidas las limitaciones de la capacidad de acopio, quedaría un remanente de 313 mil TEUs/año de capacidad de transferencia que no se podrían aprovechar en condiciones óptimas de operación del Puerto de Valparaíso.

105. Como se extrae del Gráfico N° 4, con las proyecciones del modelo Gravity (línea verde continua), se avizora un periodo de congestión en el año 2034 (marco destacado pequeño del Gráfico N° 4, justo al momento de inicio de operaciones del POI) si DPW prefiere no realizar las obras contempladas para la ampliación de su concesión. Por otra parte, de crecer la demanda a la velocidad estimada según la cota superior del modelo MTT al año 2021 ajustado, entonces, podría existir un periodo de congestión durante los primeros años de concesión del proyecto que se propone en la Solicitud (marco destacado de mayor dimensión en el Gráfico N° 4).

106. El Informe González y Micco igualmente sugiere un periodo de estrechez de oferta para los años 2029 al 2036¹³⁹, como se presenta en la Figura N° 3 siguiente, aunque no considera la pérdida asociada al traslado de la carga a granel hacia los demás terminales de Puerto de San Antonio ni el eventual aumento de capacidad, de 226 mil TEUs/año, por parte de DPW en el caso que extienda su concesión, y que debiera estar operativo a más tardar en noviembre del año 2029.

Figura N° 3: Proyecciones de demanda y oferta según el Informe González y Micco.



Fuente: Informe González y Micco, Gráfico 3, p.14.

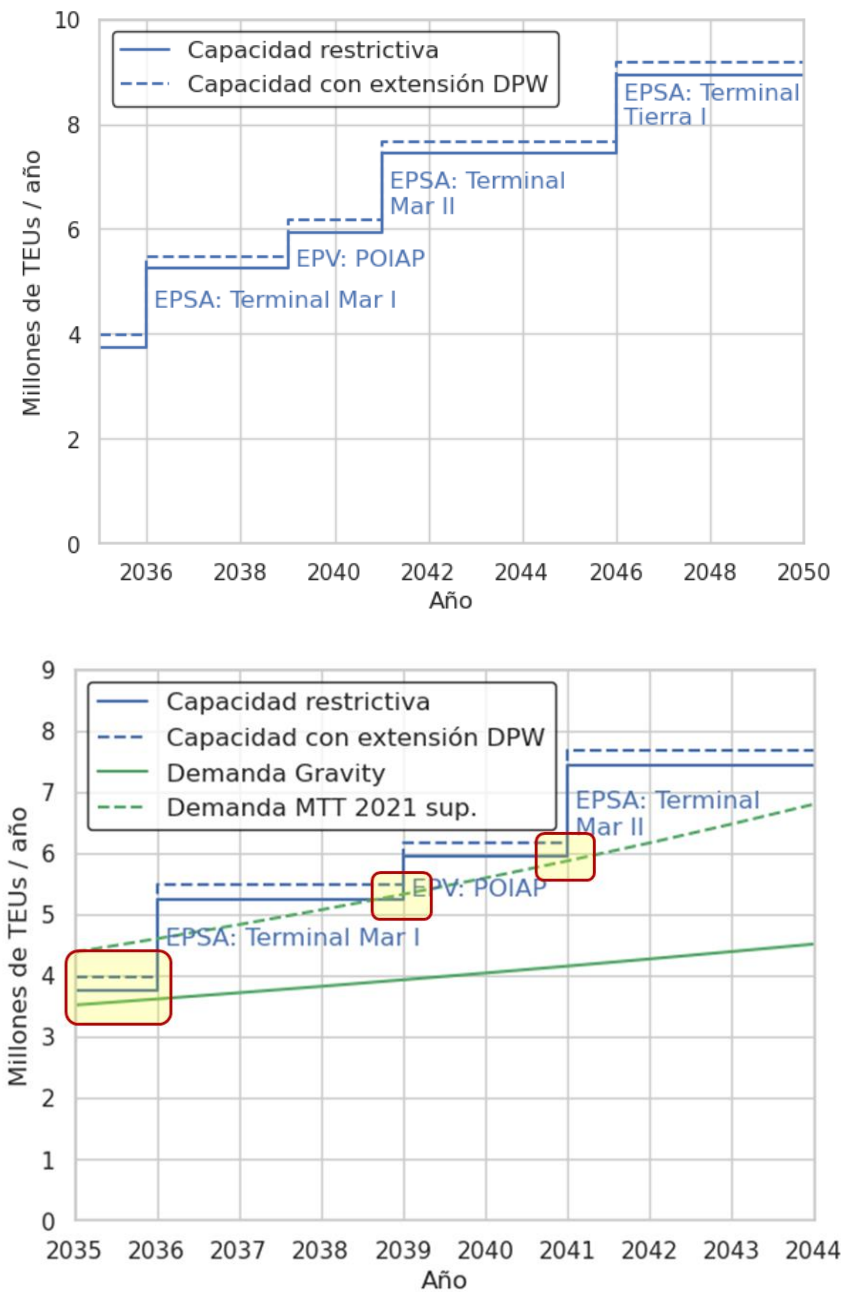
107. Con todo, conforme se indicó anteriormente, se debe tener precaución con los resultados de congestión obtenidos, ya que estos deben ser ponderados por la posible sobreestimación de la demanda del Informe González y Micco, así como también del modelo del MTT al año 2021, aun cuando se haya ajustado en dicho informe.

¹³⁹ Informe González y Micco, p. 14.

Tercer periodo entre los años 2035 y 2050

108. En relación con las proyecciones a partir del año 2035, como se ilustra en el Gráfico N° 5 a continuación, no se avizoran escenarios de congestión para las proyecciones de demanda del modelo Gravity. En cambio, ellos sí ocurrirían en los periodos anteriores a los ingresos de nueva capacidad portuaria a la región, en los años 2036, 2039 y 2041, en caso de adecuarse la demanda según la cota superior de las proyecciones del modelo MTT 2021 ajustado (marcos destacados en el Gráfico N° 5).

Gráfico N° 5: Capacidad y demanda esperada a partir de 2035



Fuente: Elaboración propia en base a información pública¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Los incrementos de capacidad corresponden a: (i) en los años 2036, 2041 y 2046, el incremento de 1,5 millones de capacidad de la primera y segunda fase del Terminal Mar y la primera fase del

109. Se observa en el Gráfico N° 5 que, para un horizonte de plazo mayor, de 10 a 20 años, se duplicaría la capacidad disponible en la región, desde los casi 4 millones de TEUs/año en 2035 hasta los más de 8 millones de TEUs/año en el año 2046 con el ingreso de la segunda fase del Terminal Tierra. Conforme con lo señalado por EPV¹⁴¹, si el país no crece a la misma velocidad, podría incluso presentarse un exceso de capacidad en dichos años. Esta situación, no obstante, puede evitarse con el retraso de la entrada de nueva infraestructura si todavía no existe la demanda que justifique tales inversiones, como ha ocurrido, por ejemplo, en el caso del Terminal Mar, cuyo ingreso fue postergado desde el año 2026¹⁴² al año 2036.

110. De esta manera, si bien con las proyecciones del modelo Gravity y de la cota superior de las proyecciones del MTT de 2021 ajustadas se avizoran escenarios de congestión en los primeros años de operación del proyecto que se propone en la Solicitud, a juicio de esta Fiscalía, ello no parece tan probable si se considera la reciente evolución de la transferencia de carga general (menor a la esperada) y el eventual incremento de capacidad de DPW en 2029. Con respecto a lo segundo, durante el año 2026 se conocerá si efectivamente DPW optará por extender su concesión y, de no concretarse aquello, el aumento de capacidad en la Región de Valparaíso podría establecerse en el proyecto de re-licitación del Molo Sur del Puerto de San Antonio y, en caso de que ello no ocurriera, recién se concretaría en el año 2034 con la ejecución del POI, si la licitación del año 2030 resulta adjudicada. En consecuencia, si bien se considera poco probable, no es posible descartar del todo un escenario de congestión entre los años 2030 al 2034 (desde Gráfico N° 4).

III.2.5. Importancia relativa de terminales portuarios según tipo de carga.

111. Los terminales portuarios concesionados de la Región de Valparaíso movilizaron un total de 23 millones de toneladas de carga general en el año 2023¹⁴³, que representó el 68% de la transferencia de esta carga en puertos estatales del país y, al menos, un 60%

Terminal Tierra, respectivamente, y; (ii) en el año 2039, el aumento de capacidad de 493 mil TEUs/año en virtud de la ejecución del POIAP en Puerto Valparaíso, explicado por la suma de los 180 mil TEUs/año de aumento capacidad de transferencia comprendidas en el POIAP junto con los 313 mil TEUs/año referidos en la nota al pie 144, ya que con las ampliaciones de la capacidad de acopio, de 709 mil TEUs/año también comprendidos en el POIAP (correspondientes a la suma de los 568 y 141 miles de TEUs/año asociados a la Explanada San Mateo y la extensión del sitio 3, revisados, *supra*, en párrafo 10, la capacidad restrictiva pasa a ser determinada por la capacidad de transferencia.

¹⁴¹ En declaración de fecha 9 de diciembre de 2024.

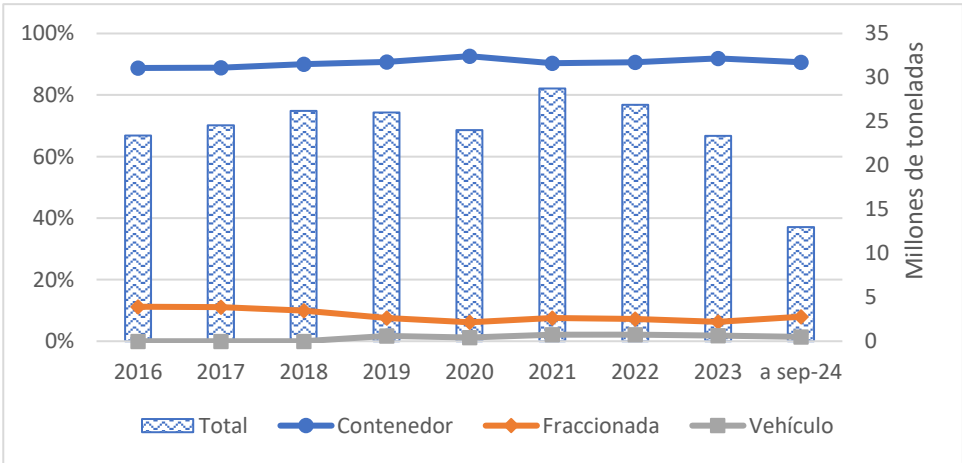
¹⁴² En autos Rol NC N°444-18 del H. Tribunal.

¹⁴³ De acuerdo con datos publicados por el Observatorio Logístico. Disponible en: <https://www.observatoriologistico.cl/datos/toneladas-transferidas-por-puertos-estatales-mensualizado> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

del total de la carga general movilizada en el país, incluyendo puertos privados¹⁴⁴. Adicionalmente, en base a la última información disponible, para los años 2020 a 2022, estos terminales se movilizaron cerca del 80% de la carga general importada por vía marítima en el país y cerca del 40% de la carga general exportada¹⁴⁵.

112. Del total de 23 millones de toneladas de carga general transferida por los concesionarios de la Región de Valparaíso durante el año 2023, el 92% correspondió a carga en contenedor, un 6% a carga fraccionada y un 2% a vehículos (considerada generalmente como carga fraccionada también, aunque ellos se transportan en otros tipos de naves, *car carriers* o Ro-Ro por *Roll-On Roll-Off*, y no se utiliza el mismo equipamiento para su descarga). En el Gráfico N°6 se presenta la evolución de la relevancia de los tipos de carga, con datos hasta el mes de septiembre para el año 2024.

Gráfico N° 6: Evolución carga general en terminales portuarios concesionados



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Logístico¹⁴⁶.

113. Tal como se observa en el Gráfico N° 6, durante el año 2021 se alcanzó el mayor volumen de carga general transferida en los últimos años. Durante los años 2022 y 2023 el volumen de la carga general anual transferida ha decrecido en un 6% y un 19% si se compara con el volumen registrado en el año 2021. También se extrae del gráfico que la relevancia de la carga en contenedor se ha mantenido en torno al 90% del total de la carga a lo largo del tiempo.

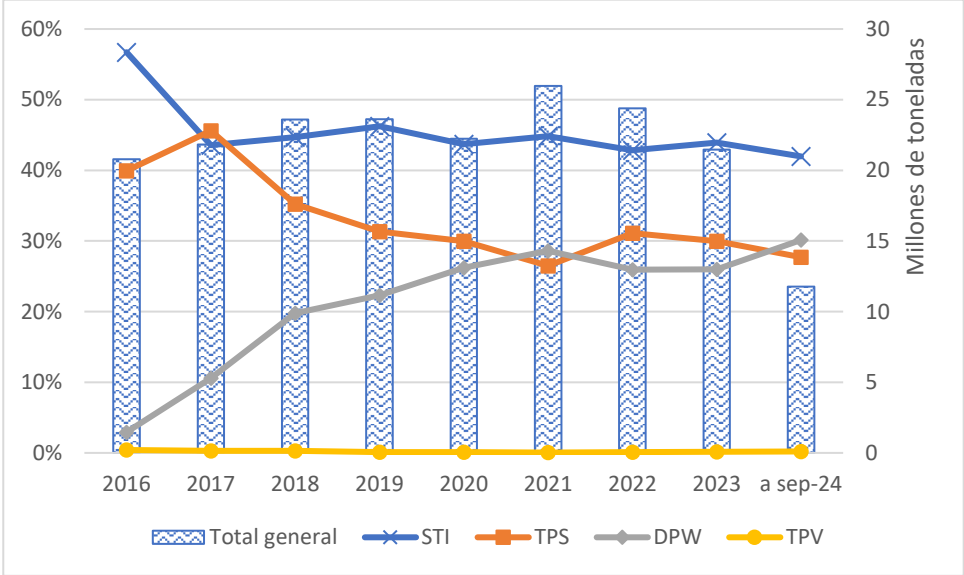
¹⁴⁴ Considerando un total de aproximadamente 38 millones de toneladas, obtenidas de sumar la carga general y frigorizada informada por la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (“Directemar”). En Boletín Estadístico Marítimo 2024, Gráfico N°7. Disponible en: <https://www.directemar.cl/directemar/site/edic/base/port/boletin_maritimo.html> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

¹⁴⁵ Según se determinó con datos de Directemar informadas por el Observatorio Logístico. Disponible en: <<https://www.observatoriologistico.cl/datos/carga-transferida-en-puertos-por-tipo-de-carga-y-region>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

¹⁴⁶ Disponibles en: <<https://www.observatoriologistico.cl/datos/toneladas-transferidas-por-puertos-estatales-mensualizado>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

114. Las participaciones de los terminales portuarios concesionados en el tipo de carga general principal, correspondiente a la carga en contenedor, se presentan en el Gráfico N°7 siguiente, en términos de las toneladas movilizadas.

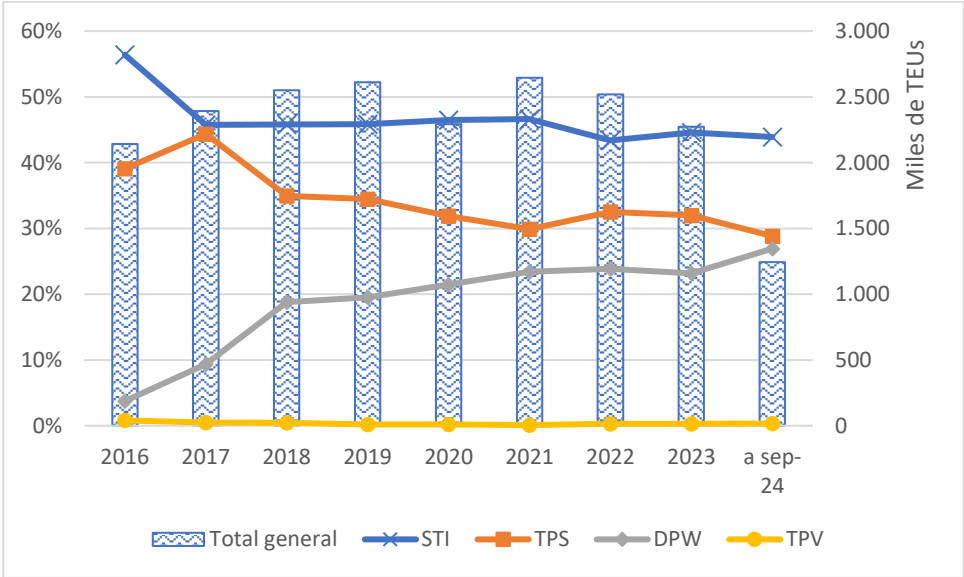
Gráfico N° 7: Participaciones de mercado en carga contenedorizada por toneladas



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Logístico¹⁴⁷.

115. Adicionalmente, para el mismo tipo de carga, se ilustran en el Gráfico N°8 a continuación, las participaciones medidas en términos de TEUs transferidos.

Gráfico N° 8: Participaciones de mercado en carga contenedorizada por TEUs



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Logístico¹⁴⁸.

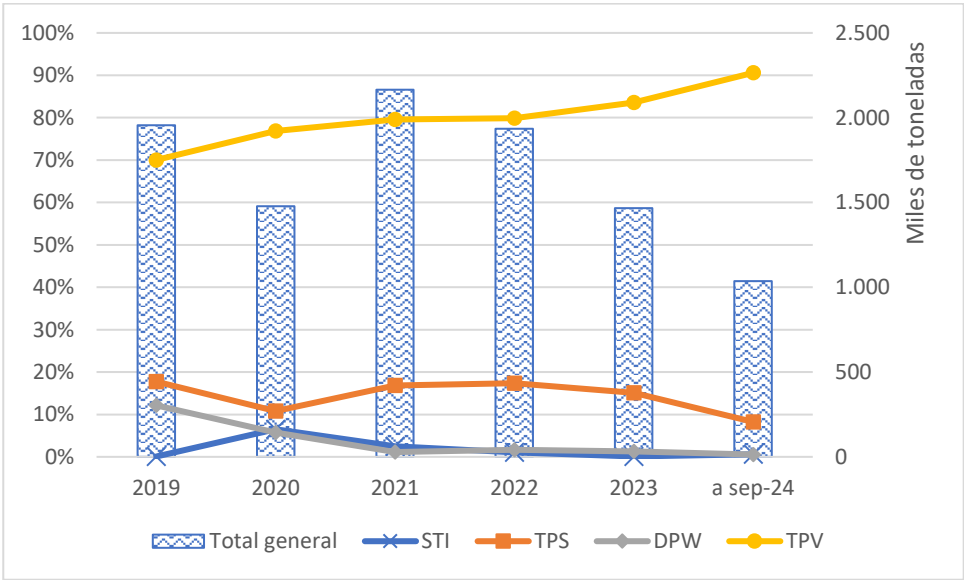
¹⁴⁷ Disponibles en: <<https://www.observatoriologistico.cl/datos/toneladas-transferidas-por-puertos-estatales-mensualizado>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

¹⁴⁸ Disponibles en: <<https://www.observatoriologistico.cl/datos/contenedores-transferidos-en-terminales-estatales>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

116. Como el H. Tribunal ya conoce¹⁴⁹, el principal terminal portuario de la región de Valparaíso, que moviliza carga en contenedor es STI (aproximadamente 45% en los últimos años, en toneladas y TEUs). A partir del año 2017, luego de que DPW iniciara las operaciones en el muelle costanera con 700 metros de extensión, dicho concesionario ha incrementado su relevancia sostenidamente, alcanzando los volúmenes transferidos por TPS, que ha visto disminuida su participación. Tanto DPW como TPS presentan participaciones cercanas al 30%, en términos de toneladas y TEUs transferidos, aunque la suma de ellas no supera el 55% de participación. Por último, el Terminal 2 del Puerto de Valparaíso (TPV) mantiene una participación marginal en este tipo de carga, con menos del 0,5% de la carga transferida.

117. En relación con las participaciones de la carga fraccionada movilizada en la Región de Valparaíso (sin considerar vehículos), TPV ha presentado una mayor relevancia, sin perjuicio que no ha incrementado los volúmenes de carga transferidos desde el año 2022. Lo anterior podría explicarse por una menor atención de este tipo de carga en TPS y DPW, que darían prioridad a la carga en contenedor.

Gráfico N° 9: Participaciones de mercado en carga fraccionada por toneladas



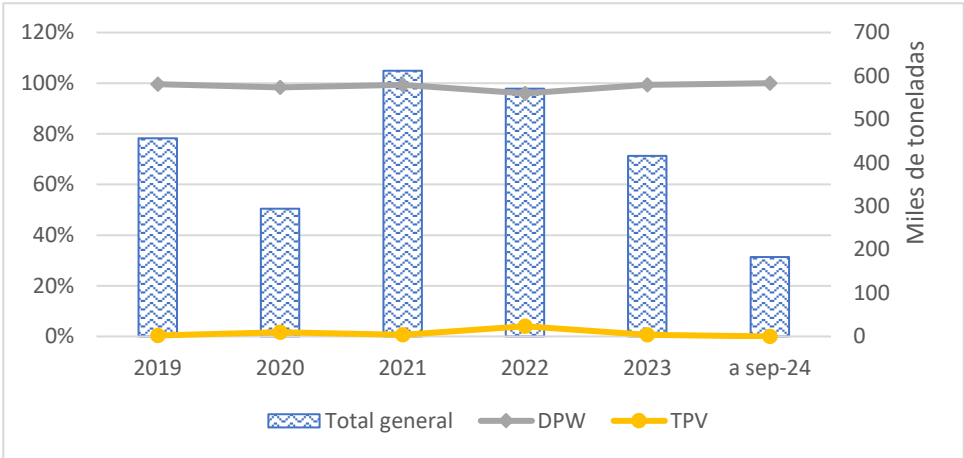
Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Logístico¹⁵⁰.

118. Respecto de la transferencia de vehículos, esta se registra en los terminales DPW y TPV, con una alta predominancia por parte del primero, como se observa en el Gráfico N°10.

¹⁴⁹ Aporte de Antecedentes FNE en autos Rol NC N°470-2020 del H. Tribunal, a folio 97, p.37, párr. 78.

¹⁵⁰ Disponibles en: <<https://www.observatoriologistico.cl/datos/toneladas-transferidas-por-puertos-estatales-mensualizado>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

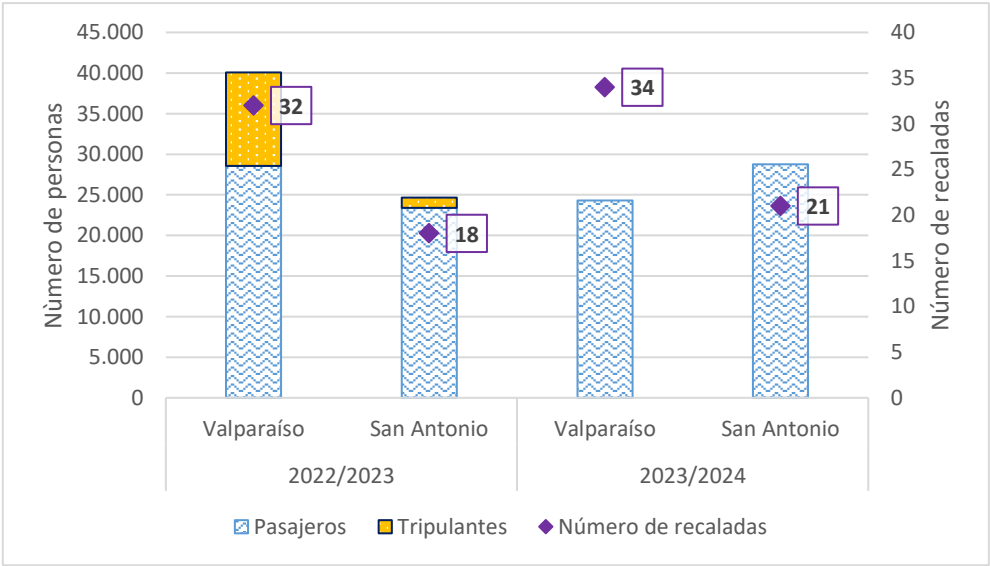
Gráfico N° 10: Participaciones de mercado en vehículos por toneladas



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Logístico¹⁵¹.

119. Finalmente, en cuanto a la atención de cruceros, en el Gráfico N° 11 se presentan estadísticas de número de recaladas, pasajeros y tripulantes (este último sólo para la temporada 2022/2023). En particular, se observa una mayor participación del Puerto de Valparaíso (63%) sobre el total de recaladas de ambas temporadas, en comparación con el Puerto de San Antonio (37%).

Gráfico N° 11: Participaciones de cruceros en Puerto Valparaíso y Puerto San Antonio



Nota: No se informa número de tripulantes para temporada 2023/2024.

Fuente: Elaboración propia en base a información pública disponible¹⁵².

¹⁵¹ Disponibles en: <<https://www.observatoriologistico.cl/datos/toneladas-transferidas-por-puertos-estatales-mensualizado>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

¹⁵² Específicamente, Corporación de Puertos del Conosur, Memoria 2023, p. 42, para la temporada 2022/2023 y Servicio Nacional de Turismo (en adelante, “Sernatur”), Anuario de Turismo 2023, p. 21, para la temporada 2023/2024. Disponibles en: <<https://puertosdelconosur.cl/storage/2024/12/Memoria-2023.pdf>> y <<https://www.sernatur.cl/wp-content/uploads/2024/12/ANUARIO-TURISMO-2023-1.pdf>>, respectivamente, [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

120. Conforme ha descrito esta Fiscalía al H. Tribunal¹⁵³, además de las tarifas básicas a cobrar por los servicios de transferencia, los terminales portuarios pueden señalar su preferencia por tipo de carga a través de las prioridades que establece para el orden de atención de las naves en sus respectivos sitios o frentes de atraque. Las prioridades establecidas son informadas en los Manuales de Servicios de cada concesionario¹⁵⁴ y en ellas se distingue por tipo de carga y si el cliente tiene o no contrato de reserva de sitio¹⁵⁵. Adicionalmente, en el caso de TPV, se distingue entre clientes con o sin contrato incluso cuando no se trata de un servicio regular, sino que se requiere un servicio tipo *spot*. Al respecto, EPV indicó que supervisa de manera continua *“las condiciones bajo las cuales los clientes pueden celebrar contratos con los concesionarios, garantizando igualdad de acceso para quienes cumplan con los mismos requisitos”*¹⁵⁶.

121. Finalmente, respecto del principal tipo de carga movilizado en la Región de Valparaíso, correspondiente a la carga en contenedor, se puede señalar que existe cierto grado de competencia entre los terminales portuarios de la Región de Valparaíso de cara a las navieras, ello según el análisis tradicional de este mercado. Conforme ha señalado esta Fiscalía al H. Tribunal¹⁵⁷, los terminales portuarios compiten por la captación de las empresas navieras portacontenedores y ellas cuentan con un poder de negociación suficiente. Lo anterior implica que los concesionarios no han podido desplegar una eventual estrategia de incrementar sus ingresos por la vía de alzar las tarifas por los servicios básicos de transferencia de carga que las navieras demandan.

Cabe señalar que, si bien EPV ha publicado información respecto de 15.720 tripulantes para la temporada 2023/2024, ellos no fueron considerados por alejarse sus estadísticas de 38.910 pasajeros para dicha temporada respecto de los 24.300 pasajeros señalados por Sernatur, en Anuario de turismo 2023, *Op.Cit.*, y la Corporación de Puertos del Conosur. Antecedentes disponibles en: (i) EPV, <<https://www.puertovalparaiso.cl/estadisticas-2023>> y; (ii) Corporación de Puertos del Conosur, <<https://puertosdelconosur.cl/corporacion-de-puertos-del-conosur-confirma-aumento-de-4-en-recaladas-y-pasajeros-en-temporada-de-cruceros-2023-2024/>>, [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

¹⁵³ Actualización de datos con antecedentes recabados en la Investigación, en base a Aporte de Antecedentes FNE en autos Rol NC N°470-2020 del H. Tribunal, a folio 97, p. 29, a partir del párrafo 59.

¹⁵⁴ Disponibles en: (i) STI, <https://www.stiport.com/quienes_somos/medios/manuales/ManualdeServicios.pdf>; (ii) TPS, <https://www.tps.cl/tps/site/docs/20130805/20130805163720/manual_tps_19_de_noviembre_2024.pdf>; (iii) DPW, <<https://www.dpworld.com/es/san-antonio/port-services/services-manual>>; y (iv) TPV, <https://tpvsa.com/wp-content/uploads/2024/07/Manual-de-Servicios-TPV_20240810.pdf> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

¹⁵⁵ Los contratos con reservas de sitio son acordados con el terminal portuario con meses de antelación a las recaladas programadas. Son solicitados por aquellas empresas navieras que ofrecen servicios regulares de líneas portacontenedores o por cruceros.

¹⁵⁶ Conforme se indica en respuesta de EPV, de fecha 10 de diciembre de 2024, a la pregunta 24 del Oficio Ord. N°2030, de fecha 28 de noviembre de 2024.

¹⁵⁷ En autos Rol C N°506-2024 del H. Tribunal, folio 2, p. 2.

122. Sin perjuicio de lo anterior, es preciso señalar, respecto de los trasposos de navieras entre terminales portuarios de la Región de Valparaíso, que para los últimos cinco años, ellos sólo se han materializado en una ruta comercial intercontinental que representa un 28% de los TEUs transferidos por servicios de línea en las rutas comerciales que llegaron a la Región de Valparaíso al año 2023 -correspondiente a la ruta conecta Europa con la costa oeste de Sudamérica- y en un servicio *feeder* que conecta la costa oeste de Sudamérica¹⁵⁸.

III.3. BARRERAS A LA ENTRADA Y EXPANSIÓN.

123. Conforme conoce el H. Tribunal¹⁵⁹, existen significativas barreras y costos de entrada al mercado relevante. La Región de Valparaíso cuenta con escasas bahías naturales aptas para la instalación de nuevos puertos e, inclusive, para el desarrollo del Puerto Exterior de San Antonio se tiene contemplada la construcción artificial de una bahía que involucra altos costos hundidos, de modo que el propio H. Tribunal ha estimado altamente improbable que un entrante realice una inversión de esas características¹⁶⁰.

124. Si bien los proyectos de inversión propuestos por EPV en estos autos ampliarán la capacidad disponible de infraestructura portuaria, la licitación de operación conjunta de los Terminales 1 y 2 del Puerto de Valparaíso reducirá el número de operadores de terminales portuarios en la Región de Valparaíso, de cuatro a tres, en caso de que el H. Tribunal apruebe el proyecto presentado por EPV en estos autos. Situación que se mantendría al menos hasta el año 2036, si el inicio de operaciones del Terminal Mar del Puerto Exterior cumple con las estimaciones de EPSA¹⁶¹.

125. Por otra parte, existen tres circunstancias relevantes para el análisis del mercado que aún no son conocidas y deberán definirse antes del inicio de operaciones del proyecto que propone EPV en su Solicitud, en el año 2030, correspondientes a¹⁶²: (i) qué ocurrirá con la operación del Terminal 2 del Puerto de Valparaíso cuando finalice la concesión de

¹⁵⁸ Los trasposos de servicios entre los terminales portuarios corresponden a: (i) en la ruta a Europa: el servicio Eurosal XL (de TPS a DPW en el año 2019), MSC Sur (desde STI hacia TPS en el año 2020 y, luego, desde TPS a DPW en el año 2022) y CLX (desde DPW a TPS en el año 2021) y; (ii) el servicio Atacama *Feeder* (desde TPS a DPW en el año 2020 y, luego, desde DPW a TPS en el año 2023). La relevancia de los servicios en la ruta de Europa se revisará más adelante, en Tabla N° 14 y Figura N° 5, *infra*.

¹⁵⁹ Por ejemplo, Informe N° 6/2009 e Informe N° 18/2020, ambos del H. Tribunal.

¹⁶⁰ Véase H. Tribunal, Informe N° 18/2020, p.47, párr. 64-67.

¹⁶¹ Respuesta de EPSA, de fecha 2 de enero de 2025, a la pregunta 1, letra (d), del Oficio Ord. N° 2026, de fecha 28 de noviembre de 2024.

¹⁶² Conforme se extrae de la Tabla N° 2, *supra*.

TPV (en 2026, extensible por una vez por un año)¹⁶³; (ii) si DPW decidirá (en 2026) realizar el proyecto de ampliación de su concesión (con inicio de operaciones programado para 2029) y, de ese modo, extender por 10 años el periodo de concesión (de 2031 a 2041)¹⁶⁴ y; (iii) en qué consistirá el proyecto de licitación de la operación de los sitios 1, 2 y 3 del Puerto de San Antonio, concesionada actualmente a STI y que finaliza en el 2029.

126. Esta Fiscalía estima que las tres circunstancias descritas en el párrafo anterior impactarán en el grado de competencia en la Región de Valparaíso, teniéndose siempre en consideración que, en tanto existan holguras de capacidad¹⁶⁵, existirá un grado de competencia entre los operadores, aun cuando uno o más de ellos gocen de poder de mercado.

127. En esta línea, conforme fue revisado *supra*, mientras que actualmente STI y DPW presentan ciertos niveles de congestión en algunos de sus sitios durante la temporada de exportación de fruta, se aprecia cierta holgura de capacidad en los terminales concesionados del Puerto Valparaíso para los últimos dos años, atendido el menor volumen de carga general movilizada en ellos. En cuanto a eventuales escenarios de congestión a futuro, conforme se revisó en la sección anterior, si bien se consideran poco probables, no es posible descartarlos del todo entre los años 2030 al 2034.

128. Esta Fiscalía también indagó respecto de si los trabajos de ampliación de infraestructura, que integran el proyecto propuesto por EPV en la Solicitud, reducirían temporalmente la capacidad de los Terminales 1 y 2 del Puerto de Valparaíso, en algún periodo. Al respecto, EPV señaló¹⁶⁶ que, efectivamente, se requerirá un área de instalación y otra de operación de faena, que se definirán en la ingeniería de detalle del proyecto¹⁶⁷ con el cuidado de minimizar las intervenciones en la operación del puerto. Adicionalmente, en relación con la extensión del muelle contemplada en el POI, EPV indicó que se mantendrá el criterio de priorizar la operación del puerto por sobre el desarrollo de la obra que fue considerado en la extensión de los sitios 1, 2 y 3 realizada por TPS y, de esa forma, maximizar la capacidad disponible del terminal portuario, en la medida de lo posible.

¹⁶³ De acuerdo con lo analizado *supra*.

¹⁶⁴ Según fue descrito en el párrafo 98, *supra*.

¹⁶⁵ Así, por ejemplo, lo ha señalado el propio H. Tribunal en el Informe N° 6/2009, p.122, cuando señala “este Tribunal estima que el efecto conjunto de estas dos fuentes de eventuales futuros incrementos en la capacidad de oferta en el mercado generará holguras de capacidad, lo cual debiera necesariamente contribuirá (*sic*) a favorecer la intensidad de competencia en los mercados de autos”.

¹⁶⁶ En declaración de EPV de fecha 9 de diciembre de 2024.

¹⁶⁷ De acuerdo con lo señalado por EPV en respuesta, de fecha 9 de diciembre de 2024, a la pregunta 6 del Oficio Ord. N° 2030, de fecha 28 de noviembre de 2024.

129. En definitiva, en base a lo revisado en esta sección se puede concluir que, atendidas las altas barreras y costos de entrada, los terminales portuarios de la Región de Valparaíso poseen y tendrán cierto grado de poder de mercado en los próximos años. Sin perjuicio de lo anterior, existirá un grado de competencia entre ellos, respecto de las empresas navieras portacontenedores que ofrecen servicios regulares¹⁶⁸, en la medida que se cumplan los proyectos de inversión y que estos se implementen de manera acorde con el crecimiento de la demanda de los servicios básicos de transferencia de carga general en la Región de Valparaíso.

130. Para que se cumpla esa condición, es imprescindible contar con medidas e incentivos adecuados para evitar retrasos en el cumplimiento de los proyectos de inversión y en la operación de los terminales durante su etapa de faenas. En este contexto, se propone que las medidas se enfoquen en asegurar la implementación eficiente y oportuna de los proyectos de inversión establecidos en las BALI y el contrato de concesión. Específicamente, se recomienda establecer un esquema de multas escalonado y ponderado sobre el cronograma de obras propuesto por el concesionario y validado por EPV¹⁶⁹, que considere tanto la gravedad como la frecuencia del incumplimiento, con el fin de alinear los incentivos del concesionario hacia el cumplimiento de los plazos y estándares de calidad establecidos. Este esquema debería incluir:

- a. Multas proporcionales al impacto del retraso o incumplimiento sobre las etapas programadas para el desarrollo del proyecto. Por ejemplo, un retraso en hitos críticos, como la finalización de etapas que incidan en el avance de las obras o que afecten la capacidad operativa, tendrían una sanción mayor que incumplimientos menores en etapas preliminares.
- b. Incremento progresivo de las sanciones en función del tiempo de retraso acumulado. De esta manera, retrasos prolongados generan penalizaciones más severas para desincentivar el incumplimiento sostenido.
- c. Reducciones de multa si el concesionario implementa planes de contingencia eficaces que minimicen el impacto negativo del retraso sobre el avance de los proyectos de inversión.

131. Este esquema busca lograr un balance adecuado entre sanción y recompensa, incentivando al concesionario a respetar los plazos establecidos y anticipándose a un escenario de incumplimiento grave del contrato que conlleve al término de la concesión para el caso en que el adjudicatario no haya realizado las obras en el plazo máximo establecido para su ejecución¹⁷⁰. Además, se sugiere la creación de un mecanismo de

¹⁶⁸ Como se revisará en la sección III.4.2, *infra*.

¹⁶⁹ Véase EPV, BALI, sección 3.22 sobre “Multas”, p. 73.

¹⁷⁰ Véase EPV, BALI, sección 3.23 sobre “Otras Obligaciones del Concesionario”, p. 78.

monitoreo periódico que evalúe el progreso de las obras y operaciones, permitiendo identificar de manera pública y resolver oportunamente posibles dificultades en el avance del proyecto.

III.4. CARACTERIZACIÓN DE LA DEMANDA.

132. Esta sección ofrece una caracterización detallada de los usuarios de los terminales portuarios de la región que configura el mercado relevante, considerando como contexto principal que el desembarque de carga de importación constituye la actividad predominante en estos terminales, seguida por el embarque de carga de exportación¹⁷¹. En este análisis, se abordan aspectos clave para entender la dinámica competitiva del sector, incluyendo la identificación de los clientes de los terminales portuarios relevantes y su participación en el mercado.

III.4.1. Relevancia por tipo de actividad.

133. En base a la información disponible, se presentará a continuación cuán relevantes son las operaciones de embarque (principalmente, importación), desembarque (principalmente, exportación), falsos embarques y desembarques (en adelante, “Falsos”)¹⁷² y re-estibas¹⁷³ en cada uno de los terminales portuarios que pertenecen al mercado relevante.

Tabla N° 11: Distribución carga general según tipo de operación, millones de toneladas año 2023

Puerto	Terminal Portuario	Desembarque	Embarque	Falsos	Re-estiba	Total (%)	Total (MMTon)
Valparaíso	Terminal 1 (TPS)	40%	56%	4%	0%	100%	6,6
	Terminal 2 (TPV)	90,56%	9,15%	0,19%	0,10%	100%	1,3
	Total EPV	47,99%	48,29%	3,70	0,02%	100%	8
San Antonio	Molo Sur (STI)	60,5%	37,7%	1,8%	0%	100%	9,4
	Costanera-Espigón (DPW)	56,9%	42,5%	0,6%	0%	100%	6
	Total EPSA	59%	40%	1%	0%	100%	15,4
Región de Valparaíso		55,32%	42,52%	2,15%	0,01%	100%	23,3

Nota: MMTon, por millones de toneladas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Logístico¹⁷⁴.

¹⁷¹ En línea con la relevancia de los puertos de la Región de Valparaíso revisadas *supra*, en el que se indica que los terminales de la región movilizaron cerca del 80% de la carga general importada por vía marítima en el país y cerca del 40% de la carga general exportada en el año 2022.

¹⁷² Correspondientes a aquellas operaciones necesarias para la estiba y desestiba. Por ejemplo, el movimiento de pontones, entre otros.

¹⁷³ Correspondiente a las operaciones necesarias para reacomodar la carga dentro de la nave.

¹⁷⁴ Disponibles en: <<https://www.observatoriologistico.cl/datos/toneladas-transferidas-por-puertos-estatales-mensualizado>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

134. En la Tabla N° 11 se constata una diferencia entre el Puerto de Valparaíso y el Puerto de San Antonio, en términos de la relevancia de las operaciones que se realizan en sus terminales, según el tonelaje de carga movilizada. Específicamente, se observa un equilibrio entre la carga desembarcada y la embarcada en el Puerto de Valparaíso, significando cada operación cerca de un 48% del total de carga general transferida en el año 2023. En cambio, para el caso del Puerto de San Antonio, se evidencia una preponderancia del desembarque de la carga (59%) en comparación con el embarque (40%).

135. Adicionalmente, se extrae de la Tabla N° 11 que los terminales del Puerto de San Antonio son similares en términos de la relevancia de las operaciones que se realizan en sus instalaciones, ya que en ambos la mayoría de la carga fue desembarcada, con aproximadamente 61% y 57% para STI y DPW, respectivamente, versus 38% y 43% de embarque, para STI y DPW respectivamente. En cambio, en el caso de Puerto Valparaíso, los Terminales 1 y 2 son bastante diferentes. De la totalidad de la carga movilizada en TPV durante el año 2023, el 91% aproximadamente fue desembarcada, mientras que una menor parte fue embarcada (9% aproximadamente). Por otra parte, la actividad principal en el caso de TPS fue el embarque de carga (56%) y el desembarque quedó en segundo lugar (40%). Con esto, TPS también se diferencia de los terminales del Puerto de San Antonio, en los que el desembarque es más relevante que el embarque.

III.4.2. Navieras.

136. El principal usuario de los servicios portuarios para la atención de carga general se corresponde a las empresas navieras. Como la carga contenedorizada representa, aproximadamente, el 90% del total de carga general movilizada en la región¹⁷⁵, los armadores o navieras que transportaron la mayor cantidad de toneladas de carga general en la Región de Valparaíso son justamente empresas que ofrecen servicios regulares de transporte marítimo con naves especializadas para este tipo de carga, que son las llamadas portacontenedores.

¹⁷⁵ Según se verifica en el Gráfico N° 6, *supra*.

Tabla N° 12: Participaciones de mercado, en toneladas, en el segmento armador o naviera en el año 2023

Armador o naviera	San Antonio		Valparaíso		Región de Valparaíso
	STI	DPW	TPS	TPV	
MSC	[20 - 30]%	[10 - 20]%	[20 - 30]%	[0-5]%	[20 - 30]%
Maersk	[20 - 30]%	[0 - 10]%	[20 - 30]%	[0-5]%	[10 - 20]%
Hapag-Lloyd	[10 - 20]%	[20 - 30]%	[20 - 30]%	[0-5]%	[10 - 20]%
CMA-CGM	[0-5]%	[30 - 40]%	[0-5]%	[0-5]%	[0 - 10]%
COSCO	[10 - 20]%	[0 - 10]%	[0-5]%	[0-5]%	[0 - 10]%
Otros	[20 - 30]%	[10 - 20]%	[20 - 30]%	[90 - 100]%	[20 - 30]%
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%
Total toneladas	9.420.638	6.007.931	6.978.615	1.258.980	23.666.165
HHI (5)	1.682	2.193	1.835	-	1.279

Fuente: Elaboración propia con datos recabados en la Investigación¹⁷⁶.

137. De la Tabla N° 12 se desprende que MSC, Maersk y Hapag-Lloyd son las empresas navieras más relevantes de la Región de Valparaíso en su calidad de armadores¹⁷⁷, concentrando el 59% de las toneladas de carga general transferidas durante el año 2023. Atendido que TPV no atiende naves portacontenedores, la participación de esas empresas en el Terminal 2 del Puerto de Valparaíso o bien no existe o es sustantivamente menor.

138. Es preciso recordar que las navieras portacontenedores compiten entre sí en cada una de las rutas comerciales de servicios regulares de transporte marítimo¹⁷⁸. Para las rutas que llegan a la Región de Valparaíso, se distingue entre aquellas que tienen por origen o destino Asia, Europa, Norteamérica, el Caribe y Sudamérica. En la Tabla N° 13 siguiente se presentan las rutas comerciales que llegaron a los terminales de la Región de Valparaíso en el año 2023, su relevancia en términos de los TEUs transferidos en ese año, el número de servicios navieros que participaron en esa ruta y el grado de concentración en cada ruta calculado en base a las participaciones de los servicios navieros en cada ruta según el total de TEUs transferidos por cada uno de ellos en el año 2023.

¹⁷⁶ Específicamente, respuestas de: (i) STI, de fecha 13 de diciembre de 2024, a la pregunta 3 del Oficio Ord. N°2023, de fecha 28 de noviembre de 2024; (ii) TPS, de fecha 13 de diciembre de 2024, a la pregunta 3 del Oficio Ord. N°2024, de fecha 28 de noviembre de 2024; (iii) TPV, de fecha 13 de diciembre de 2024, a la pregunta 3 del Oficio Ord. N°2025, de fecha 28 de noviembre de 2024, y; (iv) DPW, de fecha 3 de febrero de 2025, a la pregunta 1 del Oficio Res. N° 25, de fecha 22 de enero de 2025.

¹⁷⁷ Las participaciones se determinaron en base a las toneladas transferidas por los buques de cada empresa naviera, asociando una empresa naviera por buque.

¹⁷⁸ Entendiendo como ruta, al camino establecido por el rango de puertos servidos en los dos extremos de un servicio naviero, distinguiendo además por la direccionalidad de cada ruta. En Rol FNE F-83-17, “Notificación de Operación de Concentración entre Maersk y Hamburg Süd”, p. 5.

Tabla N° 13: Concentración rutas comerciales según participación de servicios navieros por total de TEUs movilizados al año 2023

Ruta		Total TEUs 2023	Relevancia	N° servicios	HHI
Asia	Péndulo Norteamérica	650.502	29%	3	3.562
	Directo a Asia	575.346	26%	5	3.776
Total Asia		1.225.848	55%	8	-
Europa		624.655	28%	3	3.482
Costa este de Sudamérica		151.924	7%	1	10.000
Norteamérica		112.546	5%	2	5.968
Caribe		62.424	3%	1	-
Cabotaje		49.979	2%	3	-
Feeder Costa Oeste Sudamérica		770	0,03%	1	-
Total		2.228.146			

Nota: El total de TEUs transferidos difiere del total movilizado en la región de 2,27 millones de TEUs (en Gráfico N° 8) ya que se excluyen aquellos que fueron transferidos de manera *spot*.

Fuente: Elaboración propia con datos recabados en la Investigación¹⁷⁹.

139. Como se observa en la Tabla N° 13, la ruta más relevante en base a los TEUs anuales transferidos es Asia (55%) con una oferta de ocho servicios navieros, entre los que se distinguen cinco de ellos que viajan directo desde la Región de Valparaíso hacia Asia (26%) y los otros tres que realizan un viaje de regreso sobre los puertos que transitaron en la ida (29%). Luego sigue Europa (28%) con tres servicios navieros y, con un menor volumen, se encuentra la ruta que conecta los hemisferios este y oeste de Sudamérica (7%) con solo un servicio naviero. En cuarto lugar, se encuentra la ruta de Norteamérica (5%), con dos servicios navieros. Se extrae, también de la Tabla N° 13, la alta concentración en cada ruta, cada una de ellas con un Índice de Herfindahl-Hirschmann (en adelante, “HHI”) superior a 3.000 puntos.

140. Ahora bien, es preciso notar que en un servicio naviero pueden participar varias líneas debido a las economías de escala. Para optimizar recursos, reducir costos y mejorar servicios, las empresas forman alianzas estratégicas. Estas les permiten compartir capacidades y operar rutas de forma más eficiente sin fusionarse ni perder su independencia comercial. A continuación, en la Figura N° 4, se identifican las principales alianzas entre empresas navieras que existen a nivel global y sus cambios entre 2024 y 2025, notándose que Hapag-Lloyd y Maersk se retiraron de sus respectivas alianzas, THE

¹⁷⁹ Específicamente, respuesta de: (i) STI, de fecha 13 de diciembre de 2024, a la pregunta 3 del Oficio Ord. N°2023, de fecha 28 de noviembre de 2024; (ii) TPS, de fecha 13 de diciembre de 2024, a la pregunta 3 del Oficio Ord. N°2024, de fecha 28 de noviembre de 2024; (iii) TPV, de fecha 13 de diciembre de 2024, a la pregunta 3 del Oficio Ord. N°2025, de fecha 28 de noviembre de 2024 y; (iv) DPW, de fecha 3 de febrero de 2025, a la pregunta 1 del Oficio Res. N° 25, de fecha 22 de enero de 2025.

Alliance y 2M, respectivamente, para unirse en la denominada Gemini Cooperation. Con esto, la alianza 2M, conformada solamente por Maersk y MSC, se disolvió.

Figura N° 4: Principales alianzas y sus cambios entre 2024 y 2025



Fuente: Transport Coué¹⁸⁰.

141. Un tipo específico de acuerdo dentro de estas alianzas es el *Vessel Sharing Agreement* (en adelante, “VSA”), que se centra en la distribución y compartición de espacios en los barcos de las navieras participantes, con la finalidad de ofrecer servicios navieros en las rutas comerciales en las que participan. Bajo estos acuerdos, una o varias empresas navieras ponen a disposición un número de buques y, entre todas, se asignan espacios o *slots* en un mismo buque portacontenedor. Así, en los VSA, las empresas navieras definen, entre otras materias, los criterios de selección de los terminales portuarios donde dichas naves serán atendidas. En base a la información recabada en la Investigación¹⁸¹, tales criterios y definiciones son acordadas internacionalmente por las matrices de las empresas navieras.

142. Cabe observar que la participación de las navieras en un VSA, en términos de los buques que ponen a disposición y los *slots* que serían ocupados por cada una, no es siempre uniforme. En estos casos, un actor de la industria señaló que para la toma de decisiones se considera la participación de cada naviera en términos de su relevancia en el volumen de contenedores comprometidos¹⁸².

¹⁸⁰ Disponible en: <<https://www.transports-coue.fr/en/alliances-maritimes-hapag-divorce-et-remariage-en-2025/>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

¹⁸¹ En declaraciones de fecha 5 de diciembre de 2024 y 12 de diciembre de 2024.

¹⁸² En declaración de empresa naviera, de fecha 12 de diciembre de 2024.

143. Por otra parte, si bien las empresas navieras comparten espacios en las naves portacontenedores que pertenecen a un mismo servicio según se acuerda en cada VSA, conforme conoce el H. Tribunal¹⁸³ cada naviera firma por separado contratos con los terminales portuarios (en general, por un periodo de vigencia de un año), estableciendo la frecuencia (semanales, por ejemplo) de sus recaladas y accediendo a mejores precios en virtud de los volúmenes movilizados, y su regularidad.

144. En la Tabla N° 14 que se presenta a continuación se describen los servicios navieros en las distintas rutas comerciales que arriban a la Región de Valparaíso, contando todos ellos con frecuencia semanal, junto con la relevancia del servicio naviero en la ruta y de los armadores en cada servicio, incluyéndose una estimación de la concentración en cada servicio naviero en términos de los TEUs transferidos por cada naviera en su calidad de armador (asociando a una sola empresa naviera todos los TEUs transferidos en un mismo buque).

Tabla N° 14: Servicios navieros ofrecidos en las principales rutas comerciales, participación armadores por servicio e índice de concentración de armadores por servicio según TEUs transferidos en año 2023

Ruta (relevancia)	Servicio (participación en ruta)	Navieras (participación en servicio)	HHI Ruta
Asia péndulo Norteamérica (29%)	ALX2 / AN2 / Andes Express / Sling2 ([40-50]%)	MSC ([80-90]%), ONE ([10-20]%), Hapag-Lloyd ([0-5]%)	3.562
	AC2/AC3 ASPA2/ASPA3 ([30-40]%)	Maersk (100%)	
	ACSA2 ([30-30]%)	COSCO ([90-100]%) y CMA-CGM ([0-10]%)	
Asia directo (26%)	ALX1 / AN1 / Inca / Sling1 ([50-60]%)	Hapag-Lloyd ([60-70]%), ONE ([20-30]%), Hyundai ([0-10]%) y MSC	3.776
	ACSA3 (30,6%)	Evergreen ([80-90]%), COSCO ([10-20]%) y Yang Ming ([0-10]%)	
	WS6 / AS2 / SA8 ([10-20]%)	Wan Hai Lines ([40-50]%), PIL ([20-30]%), y Yang Ming Maritime ([20-30]%)	
	ACSA5 / WSA6 ([0-5]%)	CMA-CGM ([70-80]%) y COSCO ([20-30]%)	
	ZAT (Albatross) ([0-5]%)	ZIM (100%)	
Europa (28%)	Eurosal XL ([40-50]%)	Hapag-Lloyd ([50-60]%), CMA-CGM ([30-40]%), COSCO ([0-10]%) y OOCL	3.482
	MSC Sur ([30-40]%)	MSC (100%)	
	CLX ([20-30]%)	Maersk (100%)	
Costa este de Sudamérica (7%)	Conosur (100%)	Hapag-Lloyd ([60-70]%) y Maersk ([30-40]%)	10.000
Norteamérica (5%)	SWX / América XL ([70-80]%)	CMA-CGM ([90-100]%), Hapag-Lloyd, y COSCO	5.968
	ZCX (Colibri) ([20-30]%)	ZIM (100%)	

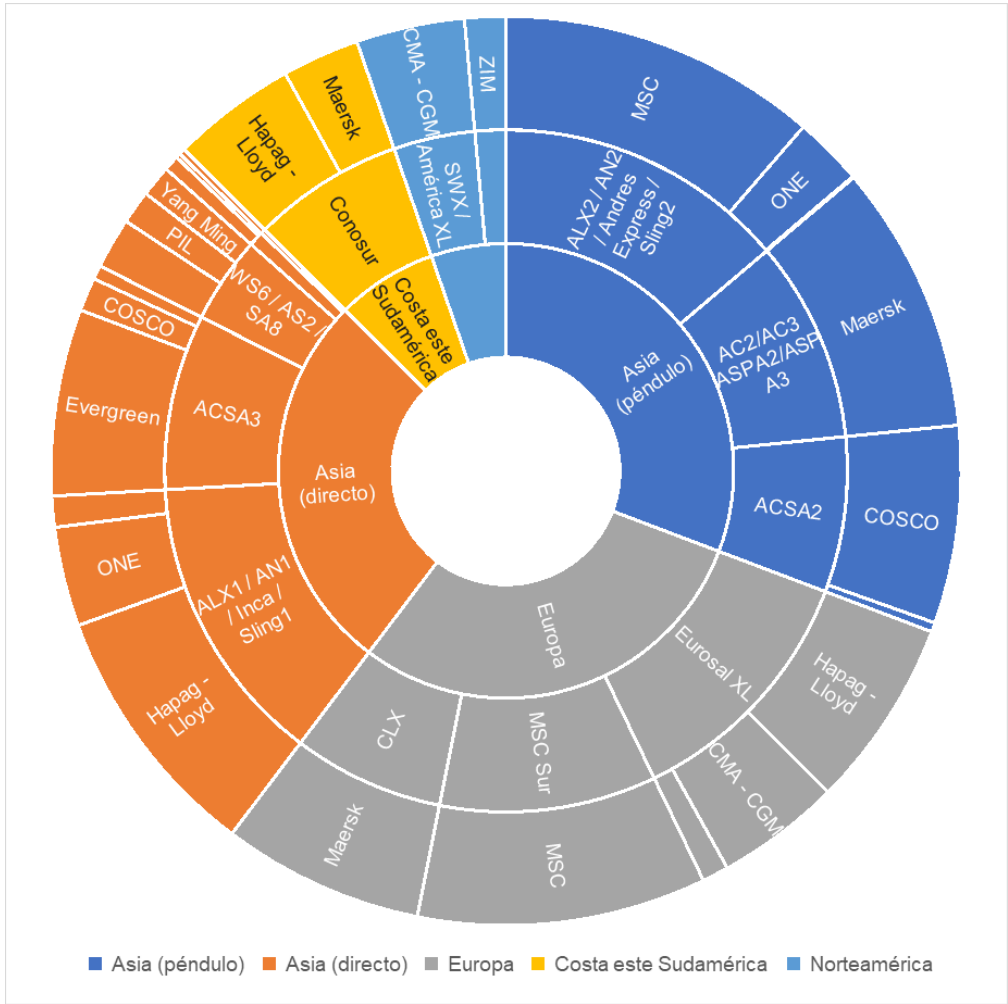
Fuente: Elaboración propia con datos recabados en la Investigación¹⁸⁴.

¹⁸³ Aporte Antecedentes FNE en autos Rol NC N°444-18 del H. Tribunal, folio 796, p. 31, párr. 69.

¹⁸⁴ Específicamente, respuestas de empresas navieras a la pregunta 5 del Oficio Circular Ord. N° 105, de fecha 29 de noviembre de 2024: de (i) Hapag-Lloyd, de fecha 6 de diciembre de 2024; (ii) PIL, de fecha 11 de diciembre de 2024; (iii) ONE, de fecha 12 de diciembre de 2024; (iv) Wan Hai

145. Gráficamente, la Tabla N° 14 se ilustra en la Figura N° 5, a continuación.

Figura N° 5: Servicios navieros ofrecidos en las principales rutas comerciales y participación de armadores según TEUs transferidos en el año 2023



Fuente: Elaboración propia.

146. A partir de la Tabla N° 14 y la Figura N° 5, se verifica una disparidad entre las empresas navieras que participan en un mismo servicio si se considera el rol que cumple cada una como armador. Así, en la mayoría de los servicios se puede encontrar un actor que concentró más del 60% de los TEUs transferidos en sus buques. Esto es relevante si se tiene en consideración que serían ellos quienes tendrían la mayor influencia al momento de diseñar la ruta y en las elecciones de los terminales portuarios a contratar para la atención de sus naves.

Lines, de fecha 20 de diciembre de 2024; (v) MSC, de fecha 20 de diciembre de 2024; (vi) Hyundai, de fecha 20 de diciembre de 2024; (vii) CMA-CGM, de fecha 20 de diciembre de 2024 y; (viii) Maersk, de fecha 20 de diciembre de 2024. Además, respuestas de: (viii) STI, de fecha 28 de enero de 2025, a la pregunta 2 del Oficio Ord. N° 88, de fecha 22 de enero de 2025, y; (ix) DPW, de fecha 3 de febrero de 2025, a la pregunta 2 del Oficio Ord. N° 53, de fecha 14 de enero de 2025.

147. En relación a la carga transferida por parte de las empresas navieras en la Región de Valparaíso, en la Tabla N° 15 siguiente se muestran las participaciones de cada empresa agrupadas por los respectivos VSE´s vigentes en el año 2023. En esta dimensión se observa que más del 85% de la carga es transportada por compañías asociadas a algún VSE¹⁸⁵. Si analizamos la participación a nivel de compañías navieras, se destaca que más del 75% de la carga es transportada por cuatro compañías. A nivel agregado el índice de concentración HHI alcanza a 2.904 puntos.

Tabla N° 15: Participación de las empresas navieras respecto a la carga de exportación e importación por destino/ origen en año 2023

Origen-Destino/ Alianza-Naviera	2M		The Alliance			Ocean Alliance		NCL	PIL	Zim	Total, FFE´s*
	Maersk	MSC	Hapag-Lloyd	HMM	ONE	CMA CGM	COSCO				
Asia	[10 - 20]%	[10 - 20]%	[10 - 20]%	[0- 5]%	[10 - 20]%	[10 - 20]%	[0-5]%	[10 - 20]%	[0- 5]%	[0- 5]%	[2400 - 2600]
Europa	[10 - 20]%	[20 - 30]%	[20 - 30]%	[0- 5]%	[0-5]%	[20 - 30]%	[0 - 10]%	[0-5]%	[0- 5]%	[0- 5]%	[3100 - 3300]
Norte América	[20 - 30]%	[30 - 40]%	[10 - 20]%	[0- 5]%	[0 - 10]%	[10 - 20]%	[0-5]%	[0 - 10]%	[0- 5]%	[0- 5]%	[4100 - 4300]
Costa oeste Sudamérica	[20 - 30]%	[10 - 20]%	[30 - 40]%	[0- 5]%	[0 - 10]%	[10 - 20]%	[0-5]%	[0-5]%	[0- 5]%	[0- 5]%	[3200 - 3400]
Costa este Sudamérica	[30 - 40]%	[0-5]%	[50 - 60]%	[0- 5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0- 5]%	[0- 5]%	[4800 - 5000]
Caribe	[20 - 30]%	[10 - 20]%	[30 - 40]%	[0- 5]%	[0-5]%	[20 - 30]%	[0-5]%	[0 - 10]%	[0- 5]%	[0- 5]%	[3200 - 3400]
Oceanía	[70 - 80]%	[10 - 20]%	[0 - 10]%	[0- 5]%	[0-5]%	[0 - 10]%	[0-5]%	[0-5]%	[0 - 10]%	[0- 5]%	[6900 - 7100]
África	[10 - 20]%	[20 - 30]%	[30 - 40]%	[0- 5]%	[0 - 10]%	[10 - 20]%	[0-5]%	[0-5]%	[0- 5]%	[0- 5]%	[3800 - 4000]
Total	[20 - 30]%	[10 - 20]%	[20 - 30]%	[0- 5]%	[0 - 10]%	[10 - 20]%	[0-5]%	[10 - 20]%	[0- 5]%	[0- 5]%	[2800 - 3000]
	[40 - 50]%		[20 - 30]%			[10 - 20]%					

Fuente: Elaboración propia con datos recabados en la Investigación¹⁸⁶.
 * La información está presentada en FFE unidad que equivale a un contenedor de 40 pies.

148. Sin embargo, si analizamos la participación por origen/destino, estos presentan niveles de concentración mucho más altos, pues solo uno (Asia) está en el rango bajo 3.000. Cabe destacar el transporte de portacontenedores desde y a Norteamérica, a la costa este de Sudamérica a Oceanía tienen índices de concentración superiores a 4.000. Esto, sin perjuicio de que la competencia entre servicios (y navieras) que cubren un mismo Origen/Destino no es necesariamente directa, pues las diferentes características de puertos de recalada y tiempos de rotación pueden generar una menor presión competitiva -o sustitución parcial- entre ellas.

¹⁸⁵Los potenciales efectos de la integración vertical entre operadores portuarios y empresas navieras ha sido estudiada en distintas instancias, indicando que esta podría ser riesgosa en un contexto de mayor concentración en el mercado de transporte de contenedores y la presencia de nuevas alianzas. Para más información ver Merk, O., Kirstein, L., & Salamitov, F. (2018). *The impact of alliances in container shipping*. International Transport Forum, OECD. <https://www.itf-oecd.org/> pp, 8, 45-48.

¹⁸⁶ Específicamente, la tabla esta confeccionada a partir de la presentación de Maersk, de fecha 13 de febrero de 2025.

149. Cabe hacer presente que los indicadores presentados anteriormente van a empeorar significativamente en el contexto de la nueva asociación, denominada *Gemini Cooperation*, entre Maerks y Hapag Lloyd. De esta forma, en el escenario en que dicha asociación hubiese estado vigente en 2023, ambas empresas movilizarían el 96% del total de la carga intercambiada entre Chile y la Costa Este Sudamericana, el 76% de la carga intercambiada con Oceanía y el 62% de la carga intercambiada con el Caribe. Así los incentivos por parte de estas compañías para controlar una concesión portuaria en el mercado relevante se incrementan de forma considerable.

III.4.3. Agentes de naves.

150. Los servicios prestados por los agentes de naves tienen relación con la coordinación y atención de la nave al interior del terminal en que ella finalmente recala¹⁸⁷. En la Tabla N° 16, se presenta la evolución de estos actores en los cuatro terminales portuarios de la región que movilizan carga general.

Tabla N° 16: Evolución relevancia de agentes de naves en la Región de Valparaíso

Año	Ultramar	Ian Taylor	MSC	Somar-co	GEN	Otros	HHI (5)	Total toneladas
2020	[30 - 40]%	[20 - 30]%	[20 - 30]%	[10 - 20]%	[0 - 10]%	[0-5]%	2.435	23.180.956
2021	[20 - 30]%	[20 - 30]%	[20 - 30]%	[10 - 20]%	[0 - 10]%	[0-5]%	2.407	27.034.870
2022	[30 - 40]%	[20 - 30]%	[20 - 30]%	[0 - 10]%	[0 - 10]%	[0 - 10]%	2.267	26.330.639
2023	[30 - 40]%	[20 - 30]%	[20 - 30]%	[0 - 10]%	[10 - 20]%	[0 - 10]%	2.265	23.666.165
a nov-24	[20 - 30]%	[20 - 30]%	[20 - 30]%	[10 - 20]%	[10 - 20]%	[0 - 10]%	2.196	23.666.146

Fuente: Elaboración propia con datos recabados en la Investigación y en Rol N° 2462-17 FNE.

151. En la Tabla N° 17, se indican las participaciones de estos actores en los distintos terminales portuarios del mercado relevante, en términos del total de toneladas de carga general agenciada durante el año 2023. Lo anterior es sin perjuicio de que la metodología de cálculo adecuada para el segmento de agentes de naves se encuentra en revisión del H. Tribunal en los autos Rol NC N°533-2024.

¹⁸⁷ Como esta Fiscalía ha informado con mayor detalle en Aporte de Antecedentes en autos Rol NC N°533-2024 del H. Tribunal, folio 101, p. 2 y ss.

Tabla N° 17: Participaciones de mercado en el segmento agenciamiento de naves de carga general en el año 2023

Agente de naves	San Antonio		Valparaíso		Región de Valparaíso
	STI	DPW	TPS	TPV	
Ultramar	[20 - 30]%	[30 - 40]%	[30 - 40]%	[40 - 50]%	[30 - 40]%
Ian Taylor	[20 - 30]%	[40 - 50]%	[20 - 30]%	[0-5]%	[20 - 30]%
MSC Chile	[20 - 30]%	[10 - 20]%	[20 - 30]%	[0-5]%	[20 - 30]%
GEN	[0 - 10]%	[10 - 20]%	[10 - 20]%	[30 - 40]%	[10 - 20]%
Somarco	[10 - 20]%	[0 - 10]%	[0-5]%	[0-5]%	[0 - 10]%
Otros	[0-5]%	[0-5]%	[0 - 10]%	[10 - 20]%	[0 - 10]%
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%
Total toneladas	9.420.638	6.007.931	6.978.615	1.258.980	23.666.165
HHI (5)	2.260	2.885	2.452	3.471	2.269

Fuente: Elaboración propia con datos recabados en la Investigación¹⁸⁸.

152. Conforme se visualiza en la Tabla N° 17, Ultramar, Ian Taylor y MSC Chile son actores relevantes en la Región de Valparaíso. En el caso de Ultramar, su participación es incluso mayor en los Terminales 1 y 2 del Puerto de Valparaíso. Nótese que tanto Ultramar como MSC Chile se encuentran integrados verticalmente con empresas navieras, destacándose que MSC Chile es el agente de naves de la naviera MSC, que participa en el transporte marítimo de carga en contenedores.

III.4.4. Importadores, exportadores y consignatarios.

153. Sin perjuicio de que la demanda de servicios de los terminales portuarios proviene principalmente de las navieras, es necesario considerar otros actores que permiten entender correctamente el funcionamiento de esta industria. Por ello resulta relevante referirse a exportadores e importadores, los que, como bien conoce el H. Tribunal¹⁸⁹, son grupos más atomizados, los cuales no deciden el terminal portuario donde se embarcará o desembarcará su mercancía.

154. Por ejemplo, para el caso de la carga transportada en contenedor, esta Fiscalía ha informado al H. Tribunal respecto del carácter cautivo de estos actores frente a los terminales portuarios, en atención a que son las navieras quienes deciden el concesionario donde se transferirá su carga¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Específicamente, respuesta de: (i) STI, de fecha 13 de diciembre de 2024, a la pregunta 3 del Oficio Ord. N°2023, de fecha 28 de noviembre de 2024; (ii) TPS, de fecha 13 de diciembre de 2024, a la pregunta 3 del Oficio Ord. N°2024, de fecha 28 de noviembre de 2024; (iii) TPV, de fecha 13 de diciembre de 2024, a la pregunta 3 del Oficio Ord. N°2025, de fecha 28 de noviembre de 2024 y; (iv) DPW, de fecha 3 de febrero de 2025, a la pregunta 1 del Oficio Res. N° 25, de fecha 22 de enero de 2025.

¹⁸⁹ Aportes de Antecedentes FNE en Roles NC 444-18, folio 796, y NC 470-20, folio 97.

¹⁹⁰ Requerimiento FNE en autos Rol C N°506-24, folio, p. 21, a partir del párr. 51.

155. En el caso de carga fraccionada puede ocurrir que el importador deba pagar la tarifa de transferencia de carga al terminal portuario escogido por el vendedor (internacional) del producto. La elección del importador también se encuentra determinada por las dimensiones de los buques en que se transfiere la carga, ya que cuando ellas son de gran magnitud no pueden ser atendidas en el Terminal 2 del Puerto de Valparaíso, por sus restricciones de eslora y, principalmente, de calado¹⁹¹.

156. Por su parte, la carga que no es contenedorizable, como equipos industriales de gran tamaño, maquinaria pesada, materiales de construcción especiales o mercancías a granel (líquidos o sólidos), enfrenta importantes desafíos logísticos para su transporte en los puertos de la Región de Valparaíso. Por sus dimensiones o tonelaje, estos productos no pueden ser transportados en contenedores, lo que genera una demanda específica por soluciones especializadas. Este tipo de carga requiere el uso de buques graneleros, buques tanque o embarcaciones multipropósito (MPP) con capacidad para manejar carga sobredimensionada. Ejemplos de esta categoría incluyen la importación de carga de proyecto, acero y fierros, los cuales suelen ser transferidos principalmente en terminales de propósito variable (TPV).

157. Las alternativas para transportar esta carga son limitadas en comparación con la carga contenedorizada, dado que estas operaciones implican mayores costos, menor frecuencia de rutas y una mayor necesidad de coordinación logística. Además, este tipo de productos enfrenta restricciones portuarias debido a la necesidad de equipos específicos, como grúas de alta capacidad, y presenta menor sustitución interportuaria. Esto último se debe a los altos costos asociados con los traslados y al hecho de que los importadores seleccionan estratégicamente la ubicación de los terminales portuarios, considerando la distancia a los centros de demanda de sus servicios. En consecuencia, el manejo de esta carga resulta más complejo y restringe las opciones disponibles para exportadores e importadores, quienes deben evaluar cuidadosamente las soluciones logísticas más adecuadas para sus necesidades¹⁹².

158. Cabe tener presente que en el proyecto que se propone en la Solicitud, en un principio, estos clientes verán reducida la cantidad de operadores con la operación conjunta de los Terminales 1 y 2 del Puerto de Valparaíso. Sin embargo, igualmente podrían verse favorecidos con los incrementos de capacidad planificados en el POI y POIAP, cuyas operaciones iniciarían a más tardar los años 2024 y 2029. En caso de que se ejecuten estos proyectos, existirá mayor disponibilidad para la atención de sus naves e, inclusive, en el

¹⁹¹ Tal como se verifica en la Tabla N° 3, *supra*.

¹⁹² Declaraciones de importadores: (i) de fecha 10 de diciembre de 2024; (ii) de fecha 10 de diciembre y; (iii) de fecha 12 de diciembre.

Terminal 2 se podrán atender naves de mayores dimensiones después de la ejecución del POI al año 2034.

159. Como resumen de la sección III.4, de caracterización de la demanda, se destaca la concentración de las empresas navieras de servicios portacontenedores regulares en las rutas comerciales en que compiten, y el poder de negociación que tendrían frente a los terminales portuarios, en tanto ellos no enfrenten congestión, en contraposición a la situación en la que se encuentran los clientes exportadores e importadores que demandan los servicios de transporte marítimo, cuyo carácter atomizado impide que cuenten con poder de negociación frente a los terminales portuarios. De igual manera, se determinó un mayor grado de concentración de los agentes de naves en cada uno de los terminales portuarios.

IV. ANÁLISIS DE CONDICIONES DE COMPETENCIA.

160. El análisis de las condiciones de competencia en el mercado relevante identificado y en el proceso de licitación de la concesión se ha centrado en cuatro aspectos. En primer lugar, se evalúa si otorgar la concesión de todo el puerto de Valparaíso a un solo operador (versus dos concesiones independientes, como hasta ahora) puede generar riesgos de reducción relevante de la competencia. En segundo lugar, se consideran los resguardos estructurales relativos a las reglas de integración vertical y horizontal, identificando los aspectos que difieren de los informes previos de este H. Tribunal y su potencial impacto en las condiciones de competencia en el mercado relevante, tanto en el proceso de licitación como *ex post*, durante la vigencia de la concesión. En tercer término, se ha estimado necesario destacar determinados puntos y aspectos contenidos en las Bases de Licitación, que pueden restringir injustificadamente la concurrencia en el proceso, disminuyendo la intensidad competitiva. Finalmente, se revisan aspectos relativos al contrato de concesión respecto del contenido concreto y específico de las BALI acompañadas en el primer otrosí de la Solicitud, identificando elementos esenciales para realizar una evaluación completa de sus posibles efectos en la competencia y cuya definición futura no es indiferente, como se argumentará.

161. Cabe tener presente que el análisis realizado por esta Fiscalía considera, al igual que lo ha hecho el H. Tribunal¹⁹³, que tanto el análisis de competencia en la licitación (*ex ante*) como en el mercado (*ex post*) son relevantes. La competencia en la licitación definirá las tarifas máximas que pueden cobrar los terminales portuarios, que son más probables de ser cobradas efectivamente en periodos de baja competencia *intra* e *inter* portuaria como, por ejemplo, en escenarios de congestión. Por otro lado, en un contexto de entrada

¹⁹³ Ver por ejemplo el Informe N° 11, de fecha 20 de marzo de 2014, del H. Tribunal (en adelante, “Informe N° 11/2014”) o el Informe N° 18/2018.

de nuevos actores en el mercado, una baja competencia en la licitación puede ser corregida por una intensa competencia *intra* e *inter* portuaria, de manera que el monitoreo de las condiciones de competencia *ex post*, que tienen el objeto de maximizar la rivalidad entre terminales portuarios dentro del mercado relevante, es igualmente importante.

162. En el caso de autos, como se indicó *supra*, este proceso licitatorio sería el primero de al menos tres licitaciones¹⁹⁴ que deben realizarse dentro de los próximos 10 años, en el mercado relevante¹⁹⁵. De esta manera, si bien se avizora un incremento relevante de capacidad en el mediano plazo, no se pueden descartar episodios de congestión, por lo menos en los primeros cuatro años de concesión en los que no se han planificado incrementos de capacidad importantes en el mercado relevante¹⁹⁶. Esta condición de congestión efectivamente podría disminuir la intensidad competitiva en los puertos de la Región de Valparaíso.

163. De esta manera, en lo que sigue, el análisis de esta FNE evaluará las propuestas de EPV tomando en cuenta estas condiciones.

IV.1. OPERACIÓN CONJUNTA.

164. Como se mencionó en los antecedentes de esta presentación, el modelo de concesión propuesto por EPV en la Solicitud establece la operación conjunta de los Terminales 1 y 2 del Puerto de Valparaíso bajo un modelo monooperador. EPV argumenta que esta propuesta responde a la necesidad de fortalecer la competitividad del puerto en un contexto de creciente demanda y competencia regional, especialmente frente al Puerto de San Antonio¹⁹⁷.

165. Según EPV, el proyecto tiene como objetivo unificar los dos terminales principales en una sola unidad operativa para optimizar la capacidad, reducir costos y mejorar los servicios portuarios. La solicitud de EPV destaca la importancia de mitigar riesgos de congestión portuaria y mantener la competitividad frente a otros puertos de la región. Además, argumenta que la operación conjunta permitirá realizar inversiones estratégicas

¹⁹⁴ Correspondientes a: (i) la licitación del proyecto que se propone en la Solicitud; (ii) la re-licitación del Molo Sur, en Puerto San Antonio, y; (iii) Terminal Mar, también del Puerto San Antonio. Conforme se describe, *supra*, en los párrafos 64 y 70.

¹⁹⁵ Como se indica en la Tabla N° 2, el año 2029 termina la concesión del Molo Sur y se espera que en el mismo periodo de tiempo se licite la concesión del Terminal Mar, ambos en el puerto de San Antonio.¹⁹⁵ Como se indica en la Tabla N° 2, el año 2029 termina la concesión del Molo Sur y se espera que en el mismo periodo de tiempo se licite la concesión del Terminal Mar, ambos en el puerto de San Antonio.

¹⁹⁶ Tal como se indica en las conclusiones de la sección III.2.4.

¹⁹⁷ Para más detalles, véase sección IV. de la Solicitud.

que incrementarían la capacidad de transferencia del puerto que respondan a las proyecciones de demanda en el mediano y largo plazo. A continuación, se analizarán los antecedentes y fundamentos presentados en la Solicitud, evaluando su impacto en la competencia y en el desarrollo del sistema portuario regional.

166. En primer término, la propuesta de EPV reduce la cantidad de concesionarios de cuatro a tres durante al menos 6 años, hasta que inicie operaciones el Terminal Mar en el Puerto de San Antonio, planificado para el año 2036. El potencial impacto de esta reducción se debe analizar en base a las características propias de los Terminales 1 y 2 del puerto de Valparaíso. En la Tabla N° 18 se presenta el número de competidores por tipo de carga, en base a lo analizado en los gráficos N° 7, N° 8, N° 9 y N° 10.

Tabla N° 18: Número de competidores por tipo de carga general

Tipo de carga	Número competidores actual	Número de competidores al 2030
Contenedorizada	3 (STI, TPS y DPW)	3
Fraccionada	4	3
Vehículos	2 (DPW y TPV)	2

Nota: Se desestimó la participación actual de TPV en carga contenedorizada por ser marginal, como se verifica en los Gráficos N°7 y 8.
Fuente: Elaboración propia.

167. De esta manera, se constata una disminución en el número de competidores efectivos en el sistema portuario regional para la carga fraccionada, pasando de cuatro a tres operadores. Dicha situación permanecería, por lo menos, durante los primeros cuatro años de concesión del nuevo operador ya que no se verifican licitaciones de nuevas concesiones, en el mercado relevante, en ese periodo. Esta reducción en la oferta limitará la intensidad competitiva en el mercado. Por otro lado, las eventuales condiciones de congestión, descritas en la sección anterior, agravan la situación, ya que dificultan la operatividad eficiente de los terminales, generando retrasos y costos adicionales para los usuarios.

168. Es importante destacar que ambos factores, la reducción de competidores y la congestión, tienen un efecto acumulativo negativo: menos competidores disminuyen las opciones y el poder de negociación de los clientes, mientras que la congestión reduce la calidad del servicio y aumenta los costos, lo que en conjunto afecta de forma considerable la competitividad y eficiencia del sistema portuario. Este efecto combinado adquiere mayor importancia al considerar que, en el Terminal 2, que actualmente ofrece tarifas más bajas¹⁹⁸, no se prevé un aumento de capacidad en el corto plazo.

¹⁹⁸ En declaración de fecha 10 de diciembre de 2024.

169. Como conoce el H. Tribunal, en virtud de lo anterior y de la especialización del Terminal 2 del Puerto de Valparaíso en la atención de la carga fraccionada, esta FNE solicitó en una instancia anterior que *“se incorpore expresamente en el Borrador de Bases que, en el evento que se verifique una integración horizontal intraportuaria en el Puerto de Valparaíso, no se afectará -en términos generales- la atención de naves en el Terminal N°2 como consecuencia del uso de sus áreas de respaldo con carga correspondiente al Terminal N°1”*¹⁹⁹. Lo anterior fue acogido por este H. Tribunal en el Informe N° 20/2021, Resuelvo 11).

170. En este sentido, la Fiscalía reitera su preocupación respecto a que la concesión conjunta de los terminales del puerto de Valparaíso podría generar un incentivo para que el concesionario desplace la carga fraccionada en favor de la carga contenedorizada. Este riesgo se debe a que la carga en contenedores suele generar mayores volúmenes, una operación más eficiente y mejores márgenes de rentabilidad para el concesionario, lo que podría llevar a priorizar inversiones, infraestructura y servicios orientados a este tipo de carga. En consecuencia, la carga fraccionada, que requiere una logística más compleja y recursos adicionales para su manipulación, podría quedar relegada o enfrentar mayores costos y demoras²⁰⁰.

171. Esta situación afectaría negativamente a sectores económicos dependientes de este tipo de carga, disminuyendo la diversidad de servicios del puerto y perjudicando su capacidad de atender diferentes necesidades del comercio regional e internacional. La Fiscalía advierte que tal escenario afectaría la competencia efectiva en el sistema portuario, disminuyendo las opciones para usuarios que operan con carga fraccionada o desmejorando su atención²⁰¹.

172. Una vez considerados los riesgos que conlleva una operación conjunta, corresponde analizar las eventuales eficiencias de un modelo de estas características. Así, EPV en su Solicitud y en los informes económicos que acompaña, indica que una operación conjunta traería aparejado un uso más eficiente de la infraestructura portuaria, en especial de los frentes de atraque y las áreas de acopio. Al respecto, es evidente que la operación conjunta no podría desmejorar las condiciones de eficiencia de una operación separada, más bien

¹⁹⁹ Aporte Antecedentes FNE en autos Rol NC N°470-20 del H. Tribunal, folio 97, p. 79, párr. 202, letra d.

²⁰⁰ En tomas de declaraciones: (i) de fecha 10 de diciembre de 2024 y, (ii) de fecha 10 de diciembre de 2024.

²⁰¹ Aporte Antecedentes FNE en autos Rol NC N°470-20, folio 97, párr. 186.

existe una potencial ganancia de presentarse economías de escala o complementariedades.

173. De la revisión de los informes económicos acompañados a la Solicitud de EPV, estos identifican dos efectos positivos de la operación conjunta. El primero se refiere a una mejor calidad del servicio, entendida como un menor tiempo de espera y atención a las naves²⁰², efecto que también es identificado por EPV²⁰³. Sin perjuicio de los potenciales beneficios identificados por EPV, no se cuenta con ningún estudio independiente que haga una cuantificación de las ganancias de eficiencia que se podrían alcanzar con la operación conjunta y, consecuentemente, si estas se traducirán efectivamente en una mejora en la calidad del servicio prestado que sea traspasable a los usuarios finales.

174. El otro efecto identificado, que sí cuenta con cuantificación, se relaciona con las ganancias de capacidad que podrían derivarse de la operación conjunta gracias a la complementariedad de infraestructura entre ambos terminales, tanto en transferencia como en acopio. Según el Informe González y Micco, la mejora en la utilización del área de acopio del Terminal 2, actualmente subutilizada debido a las restricciones de capacidad en su frente de atraque, permitiría un aumento de 68.157 TEU anuales²⁰⁴. Adicionalmente, estos autores proyectan una ganancia de 143.319 TEU anuales si se ejecutan las inversiones planificadas, gracias a un mejor aprovechamiento de la capacidad de acopio del Terminal 1²⁰⁵, que podría ser utilizada para optimizar la operación del Terminal 2.

175. Se hace presente, sin embargo, que estas ganancias en eficiencia no son del todo intrínsecas a la operación conjunta, ya que dos operadores independientes podrían mantener acuerdos de uso de su capacidad ociosa, asumiendo la presencia de moderados costos de transacción.

176. Una segunda razón levantada por EPV en el marco de la Investigación²⁰⁶, tiene relación con los beneficios logísticos que la operación conjunta de ambos terminales aportaría al desarrollo de los proyectos de infraestructura obligatoria. Al coordinarse ambos terminales bajo una misma administración, sería posible planificar de manera integrada las etapas de construcción, distribución de recursos y gestión de tiempos, lo que permitiría ejecutar las obras de ampliación de manera más eficiente. Esto reduciría la necesidad de paralizaciones o interrupciones prolongadas en la operación portuaria, al disponer de

²⁰² Informe Econsult, p. 55, e Informe González y Micco, p. 11.

²⁰³ Respuesta a la pregunta 8 del Oficio Ord. N°2030, de fecha 28 de noviembre de 2024.

²⁰⁴ Informe González y Micco, Tabla 5, p. 11.

²⁰⁵ Ibid., Tabla 6, p. 12.

²⁰⁶ En declaración de fecha 9 de diciembre de 2024.

capacidad operativa alternativa en el terminal no afectado directamente por las obras. Asimismo, se podría optimizar el uso compartido de áreas de acopio, equipos y accesos, minimizando cuellos de botella y tiempos de espera para las naves y la transferencia de carga. De este modo, se lograría mantener un nivel competitivo de servicio durante el desarrollo de las inversiones, evitando afectaciones significativas a los usuarios del puerto.

177. Finalmente, EPV identificó una tercera fuente de eficiencia²⁰⁷, producto de la reducción de costos al contar con sólo una planta administrativa y gerencial en virtud de una administración unificada. Así, de acuerdo con el desglose de costos asociados a los gastos de administración informados en los estados financieros de los actuales concesionarios, estos representan entre el 7,6% (TPS)²⁰⁸ y el 8,8% (TPV)²⁰⁹ de sus ingresos anuales. Estos porcentajes representan una cota superior a las eficiencias referidas ya que no todo gasto administrativo se reduciría ante una eventual operación conjunta de los terminales.

178. Un argumento adicional presentado por EPV sobre la ventaja de una licitación que considere la operación conjunta de los terminales del Puerto de Valparaíso tiene relación con los problemas que ha enfrentado la empresa portuaria en procesos de licitación anteriores asociados a la operación y proyectos de inversión en el Terminal 2. Por ejemplo, la licitación del año 2010 que fue declarada desierta por falta de oferentes²¹⁰, o la licitación del año 2013 en que sólo participaron dos oferentes, y la licitación de 2021, en que participaron cuatro oferentes²¹¹. Así, EPV postula que la operación conjunta haría más atractiva la licitación y, por tanto, habría mayor competencia para su adjudicación.

179. Esta Fiscalía reconoce el argumento de potencial mayor competencia en la licitación esgrimido por EPV, pero considera que este se debe sopesar con el eventual escenario de un mayor número de competidores en la transferencia de carga en contenedores, ya que en el Terminal 2 se realizarían inversiones para la atención de naves portacontenedor. En este sentido, la Fiscalía concuerda con lo señalado por EPV en relación con que, incluso con los proyectos de inversión esperados para el Terminal 2 (hasta 460 mil TEUs/año), este tendría menor capacidad que la que poseen actualmente sus competidores (más de un

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ En Reporte Integrado TPS 2023, pp. 82 y 118. Disponible en:

<https://www.tps.cl/tps/site/docs/20160629/20160629155111/reporte_integrado_2023_tps_espanol.pdf> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

²⁰⁹ En Memoria Anual TPV 2022, p. 118. Disponible en: <https://tpvsa.com/wp-content/uploads/2023/05/TPV_Memoria_2022-1.pdf> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

²¹⁰ Véase EPV, Solicitud, p. 29.

²¹¹ Véase: <<https://www.puertovalparaiso.cl/agunsa-se-adjudica-operacion-del-espigon-de-puerto-valparaiso-hasta-el>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

millón de TEUs/año cada uno). Por lo tanto, es más probable que la operación conjunta ejerza una mayor presión competitiva que la que podría ejercer el Terminal 2 de manera independiente, pero también justifica mayores resguardos para lograr que ésta resulte en beneficios de los usuarios del puerto.

180. En resumen, a partir de las diligencias realizadas por esta Fiscalía en el marco de la Investigación, salvo lo señalado en relación con la disminución temporal del número de concesionarios que transfieran carga fraccionada durante los primeros cuatro años de concesión, no fue posible identificar factores de riesgos adicionales, derivados de una eventual operación conjunta de los Terminales 1 y 2, que pudieran afectar las condiciones actuales de competencia en el sistema portuario de la Región de Valparaíso. Por otra parte, se identificaron eventuales ganancias de eficiencia de esta operación, que también fueron mencionados por distintos actores de la industria²¹², asociadas a menores costos de administración y complementariedad en las capacidades de transferencia y acopio de los terminales.

181. Sin perjuicio de lo anterior, al evaluar si se permite la concesión conjunta de estos terminales, se debe ponderar la importancia del Terminal 2 para el movimiento de carga fraccionada en la región. Si bien es cierto que, conforme lo señalado en la sección anterior, la carga fraccionada representa cerca del 6% de la carga transferida en la Región, dentro de ese universo TPV ha presentado una mayor relevancia, transfiriendo cerca del 90% de la carga fraccionada de la Región, ello pese a que en la región no se han incrementado los volúmenes de carga transferidos desde el año 2022, según se aprecia en el Gráfico N°6. Al respecto, esta Fiscalía considera apropiado establecer algunos resguardos en el contrato de concesión que tiendan a mantener la oferta de este tipo de servicio, evitando que sea desplazado por la transferencia de carga en contenedores²¹³.

182. Como se ha señalado, otro aspecto relevante en la evaluación de la procedencia de la operación conjunta es la disminución temporal de competidores. Esto se debe a que, al menos hasta la entrada de operaciones del Terminal Mar, solo quedarían tres concesionarios en el mercado relevante. Esta circunstancia debe ser ponderada junto con las reglas estructurales definidas para la integración horizontal y vertical, ya que dichas reglas inciden directamente en las condiciones competitivas *ex post* en este mercado.

183. De esta manera, considerando los razonamientos anteriores, esta FNE considera que deben analizarse cuidadosamente tanto los riesgos como las eficiencias de la

²¹² En tomas de declaraciones: (i) de fecha 4 de diciembre de 2024 y (ii) de fecha 10 de diciembre de 2024.

²¹³ Este riesgo también fue considerado por EPV, que indicó que se incluirían estos resguardos en los contratos de concesión y los manuales de servicio.

operación conjunta de ambos terminales, con las complejidades de estimar sus magnitudes respecto de toda la duración de la concesión cuando aún no se han definido todas las variables de su licitación y, en cualquier caso, considerando también sus efectos con lo que se decida respecto de la restricción a la integración horizontal y vertical.

IV.2. RESTRICCIONES ESTRUCTURALES.

IV.2.1. Restricciones a la Integración Horizontal

184. Tal como se indicó en los antecedentes de esta presentación, en relación con la integración horizontal, EPV propone un modelo híbrido de adjudicación²¹⁴ en el que, si bien se permite la participación de incumbentes y sus relacionadas, en caso de adjudicarse la nueva concesión éstos no podrán mantener en paralelo otra, salvo por el periodo contemplado para la enajenación.

185. Así, por un lado, establece un modelo de “dos cajas” o “Proceso con Dos Universos de Propuestas”, en línea con lo establecido en el Informe N°8/2012 y en el Informe N°20/2021, donde se clasifica a los potenciales oferentes en dos grupos. El denominado Grupo Dos, que se refiere a los oferentes que tienen la calidad de incumbentes²¹⁵ y el denominado Grupo Uno que corresponde a los nuevos entrantes. En este modelo, si la mejor oferta corresponde a un incumbente (Grupo Dos) se entrega la posibilidad al entrante (Grupo Uno) que presentó la mejor oferta dentro de su grupo de igualar la oferta del incumbente. Si la iguala, el nuevo entrante será el adjudicatario, caso contrario la concesión recaerá en el incumbente que presentó la mejor oferta en toda la licitación.

186. Por otro lado, y a diferencia del mecanismo establecido en los Informes N°8/2012 y N°20/2021 donde se autorizaba al incumbente que se adjudique la licitación mantener su participación en la sociedad concesionaria del otro frente de ataque donde era originalmente concesionario, la Solicitud de EPV considera que, en caso de que un incumbente se adjudicase la Concesión, este tendría la obligación de desprenderse de la participación en la concesión existente al momento de la licitación en el plazo de 18 meses contados desde la fecha de entrega de la Concesión²¹⁶. En consecuencia, el mecanismo

²¹⁴ Véase EPV, Solicitud, sección 10.5 inciso a. sobre “Competencia por la cancha. a. Modelo de licitación en dos cajas y enajenación de participación simultánea”, pp. 90 y ss.

²¹⁵ En sus definiciones, las BALI definen a un incumbente “como a los accionistas o sus personas relacionadas, que, a la fecha del llamado a licitación participan, directa o indirectamente, en la sociedad concesionaria de otro frente de ataque de uso público en la Región de Valparaíso, sea público o privado, que provea servicios portuarios de carga general.” Véase EPV. BALI, sección 1 sobre “Definiciones”, p.6.

²¹⁶ Esta obligación, indica EPV, tiene relación con el objetivo de que exista un número suficiente de competidores en el mercado relevante.

propuesto otorga una ventaja para que un nuevo operador se adjudique la Concesión e impone la obligación de enajenación en el caso de que un incumbente sea el adjudicatario, manteniendo así operadores independientes durante la vigencia de la concesión.

187. Con carácter previo al análisis en específico de la propuesta de EPV, se hace presente que, para el caso de las licitaciones portuarias en la Región de Valparaíso, el modelo de “dos cajas” establecido por este H. Tribunal -en el Informe N°8/2012 y en el Informe N° 20/2021- es excepcional y se enmarca en las condiciones especiales en que se dictaron ambos informes²¹⁷, que buscaban garantizar la adjudicación de la concesión²¹⁸ incluso en el escenario en que dicha adjudicación reduzca la intensidad competitiva *ex post* al permitir una integración horizontal.

188. Por el contrario, a juicio de esta Fiscalía, el criterio general en materia de resguardos a la integración horizontal es el establecido en el Informe N° 5/2009²¹⁹, que indica que el adjudicatario de la concesión no podrá participar directa o indirectamente en la sociedad concesionaria de otro frente de atraque de uso público en la misma región, aceptando la posibilidad de que un incumbente pueda participar libremente del proceso licitatorio y, en caso de adjudicarse la concesión, estableciendo la obligación de desprenderse de su participación de la sociedad concesionario que participa en un plazo de 18 meses. Este criterio es consistente, además, con lo indicado por este H. Tribunal en su Informe N° 18/2020 referente al puerto a gran escala de San Antonio²²⁰.

189. En relación con la propuesta de EPV, y en concordancia con lo indicado en el párrafo anterior, la obligación de desprenderse de la participación accionaria en un plazo establecido tiene la ventaja de reducir riesgos a la competencia *ex post* al evitar un mercado más concentrado y menos competitivo, aspecto deseable en el caso de autos, ya que el

²¹⁷ En el Informe N° 20/2021, el H. Tribunal indicó expresamente que no era conveniente modificar lo resuelto en el Informe N° 5/2009 en materia de resguardos a la integración horizontal. Pero accedió a la aplicación del mecanismo regulado en el Informe N° 8/2012, esto es, el denominado “Proceso con Dos Universos de Propuestas”, permitiendo, de este modo, que tanto los incumbentes o sus personas relacionadas como los nuevos entrantes pudieran participar en la licitación (párr. 190). Lo anterior se encontraba justificado en el carácter transitorio y urgente de esa licitación.

En lo que respecta al Informe N° 8/2012, este mecanismo fue implementado en virtud del fracaso de la licitación anterior del Terminal 2, proceso iniciado el año 2010 y declarado desierto en 2011, realizado a la luz de las condiciones establecidas en el Informe N° 5/2009 que prohibían la integración horizontal. En este caso, el mecanismo de adjudicación a un incumbente basado en la regla de los “dos universos de propuestas”, en palabras del propio H. Tribunal “*no se plantea como alternativa a la de un nuevo entrante, sino como subsidiaria y para efectos de asegurar el éxito de la licitación*”.

²¹⁸ Evitando de esta forma restricciones de capacidad actual o futura y eventuales episodios de congestión.

²¹⁹ Conclusiones N° 22 y 23.

²²⁰ Conclusiones N° 29 y 30.

permitir la operación conjunta de los Terminales 1 y 2 se reduce de manera estructural el número de competidores independientes en los puertos de la Región.

190. De esta manera, quedan por analizar los efectos del modelo de “dos cajas” en la dinámica competitiva de la licitación, pues otorga un trato diferenciado a las empresas que califiquen como “entrantes” o “incumbentes”. Para eso, en primer término, es relevante analizar cómo ha propuesto EPV que se definan la categorías de “incumbente” y “entrante”: los incumbentes serían *“accionistas o sus personas relacionadas, que, a la fecha del llamado a licitación participen, directa o indirectamente, en la sociedad concesionaria de otro frente de atraque de uso público en la Región de Valparaíso, sea público o privado, que provea servicios portuarios de carga general”*²²¹ y, por su parte, los entrantes *“corresponde a los Licitantes que no tengan la calidad de Incumbentes a la fecha de la presentación de la Oferta”*.

191. Lo anterior, si bien es concordante con lo dispuesto por el H. Tribunal²²², es importante tener en cuenta el contexto en el que el H. Tribunal elaboró dicha definición, ya que este difiere de las circunstancias de esta futura licitación. El pronunciamiento fue emitido en el marco de una solicitud presentada por la EPV para modificar la regla de restricción horizontal absoluta establecida en el Informe N° 5/2008. Dicho informe se refería a una solicitud anterior de EPV para definir las reglas y criterios de licitación del Terminal 2 del puerto de Valparaíso. En dicha oportunidad, el H. Tribunal consideró: (i) la entrada al mercado de Puerto Central en el puerto de San Antonio; (ii) la falta de interesados en la licitación del Frente de Atraque N° 2, llevada a cabo el 29 de abril de 2011; (iii) niveles de competencia suficiente en el mercado relevante; (iv) un eventual escenario de congestión en los puertos de la Región de Valparaíso y; (v) en el mercado relevante, a las concesiones que ya habían sido otorgadas les quedaban, a lo menos, 8 años de duración.

192. En este sentido, es pertinente evaluar el eventual beneficio del esquema propuesto por EPV respecto de la posibilidad de una menor concurrencia en la licitación, pues asume que los nuevos entrantes podrían inhibirse de presentar ofertas en el proceso de licitación frente a la posibilidad de que los incumbentes tuviesen ventajas que no fuesen replicables por ellos²²³. Por ejemplo, como señaló el H. Tribunal²²⁴, es posible que existan ciertas

²²¹ Véase EPV. BALI, sección 1 sobre “Definiciones”, p. 6.

²²² Condición N°1 Informe N° 8/2012, p. 81.

²²³ El otro argumento a favor del modelo de “dos cajas” estaba relacionado con que el riesgo de que los incumbentes estén dispuestos a mejorar las ofertas para evitar la competencia en la oferta de servicios portuarios (competencia *ex post*). Al respecto, el propio H. Tribunal en el Informe N° 8/2012 desestimó este riesgo dado el esquema de adjudicación a menor índice tarifario. Además, en este caso, la obligación de enajenar elimina previene una menor competencia *ex post*.

²²⁴ Véase punto 9.2.1 en el Informe N° 8/2012 p. 69.

ventajas informacionales que reduzcan los costos de participar de los incumbentes, o bien, economías de escala que reduzcan sus costos de proveer servicios portuarios.

193. Al respecto, en cuanto a las ventajas informacionales, ellas son poco probables en el caso de autos. Los potenciales oferentes, que cumplan con la experiencia solicitada y los montos de inversión asociados a la licitación -y que se pueden identificar en los rankings de compañías a cargo de los terminales portuarios en Chile y en el mundo- son empresas que tienen un alto conocimiento sobre la operación de puertos. Algunos de ellos tienen propiedad en concesionarios en Chile, de manera que conocen las políticas y los tiempos administrativos de la regulación chilena. Adicionalmente, estos grupos de empresas tienen la capacidad para contratar estudios económicos con análisis acabados de proyecciones de demanda y estimaciones de costos.

194. Adicionalmente, con respecto a las economías de escala, como conoce el H. Tribunal, estas no se configurarían para los terminales del Puerto San Antonio²²⁵, y las que se alcanzan en una integración intraportuaria son, precisamente, las que se materializarán en la concesión conjunta de ambos terminales.

195. Por lo demás, dado que el factor de adjudicación es el menor índice tarifario, los oferentes más competitivos serán aquellos que sean más eficientes, con ventajas en sus respectivas funciones de costos²²⁶. En estos casos, para el éxito de la licitación, su diseño deberá considerar un adecuado mecanismo que incentive la rivalidad entre oferentes, en cuyo caso la existencia de incertidumbre respecto del número de participantes y sus características cumple un rol fundamental.

196. Es importante observar que, en el contexto de la licitación contenida en la Solicitud, respecto de las condiciones de competencia en la licitación, sólo los accionistas de la concesionaria PCE -actualmente DPW - serán materialmente “incumbentes” con efectos horizontales. Esto se debe a que, de todas las concesiones que actualmente componen el mercado relevante, sólo la concesión de DPW estará vigente al inicio de operaciones de la concesión objeto de esta Solicitud²²⁷ -proyectada por EPV para enero del año 2030-, mientras que las otras (TPS y STI), finalizan en diciembre de 2029, es decir, sólo en el caso

²²⁵ Informe N° 20/2021.

²²⁶ De acuerdo con la literatura económica consultada, este tipo de licitaciones corresponden a las licitaciones denominadas a valores privados. En estos casos, la variable diferenciadora entre oferentes corresponde a las funciones de costo por proveer el servicio, función que es información privada de cada oferente; así la mayor intensidad en el proceso licitatorio se logra cuando el mecanismo de licitación induce que las ofertas dependan en las características de esta función de costos en lugar de la identidad o el número de los potenciales oferentes. Para más información, véase Krishna Vijay, *Auction Theory*, segunda edición, Academic Press, 2010, p. 11.

²²⁷ Al respecto, véase: <<https://www.dpworld.com/es/san-antonio/about-us/who-we-are>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

de DPW existe la posibilidad de que operen en paralelo dos terminales en la Región de Valparaíso por un periodo máximo de 18 meses. Esta situación plantea riesgos limitados en términos de concentración, dado que la participación simultánea sería temporal y no necesariamente generaría una reducción significativa y permanente de la competencia en el mercado relevante.

197. En consecuencia, si no existen ventajas competitivas de información irreplicables por nuevos entrantes, ni una reducción sustancial y permanente de la competencia por integración horizontal como resultado de que participen en la licitación empresas relacionadas a otro concesionario, pierde relevancia mantener una distinción entre "incumbentes" y "nuevos entrantes". En este contexto, el mecanismo de "dos cajas" (que separa licitaciones para incumbentes y nuevos participantes) carece de justificación práctica, ya que no se observan riesgos evidentes de abuso de posición dominante ni barreras significativas a la competencia. La aplicación de este tipo de medidas debería evaluarse únicamente en escenarios donde existan riesgos claros y comprobados de concentración que afecten la competencia en el largo plazo.

198. Sin perjuicio de lo anterior, es relevante considerar que, aunque los riesgos inmediatos de concentración puedan ser moderados, las proyecciones de congestión portuaria para los años 2030 y 2031 no son nulas. Por ello, es recomendable tomar medidas preventivas para minimizar la posibilidad de que concesionarias relacionadas operen simultáneamente, especialmente en un escenario de alta demanda. Estas medidas podrían incluir restricciones temporales o mecanismos de supervisión que aseguren una competencia efectiva en el largo plazo, garantizando así la capacidad operativa adecuada y evitando situaciones de monopolio o cuasi monopolio en periodos críticos.

199. De esta forma, esta Fiscalía propone una restricción de integración horizontal absoluta en esta licitación, aceptando la posibilidad de que un incumbente pueda participar libremente del proceso licitatorio y, en caso de adjudicarse la concesión, estableciendo la obligación de desprenderse de su participación en una sociedad concesionaria en el menor plazo de operación simultánea posible.

200. Tal como fue señalado por Galetovic y Sanhueza²²⁸, un incumbente tiene una mayor valoración por la nueva concesión que cualquier entrante por el sólo hecho de que, al ganarla, mantiene el número de competidores y, por tanto, no se incrementa la intensidad de la competencia en el mercado, mientras que incrementa su participación.

²²⁸ En Informe de 2008, "Un análisis económico de la adjudicación del Terminal Costanera del Puerto de San Antonio", disponible en: http://www.sanantonioport.cl/html/transparencia/licitEspigon/AnalisisEconomico_Galetovic_Sanhueza.pdf [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

Adicionalmente, un actual operador internaliza la mayor rentabilidad que generaría una menor intensidad competitiva en su frente de atraque y, por ende, tiene una mayor capacidad de ofertar en la nueva concesión que un potencial entrante, aún con similares condiciones de eficiencia. Por tanto, en este caso, la integración horizontal actuaría como una barrera a la entrada²²⁹.

- a. Adicionalmente, como se indicó en el literal anterior, el permitir la integración horizontal reduciría de forma considerable la presión competitiva entre los concesionarios. Lo anterior es amplificado por la propuesta de operación conjunta de los Terminales 1 y 2 del puerto de Valparaíso, ya que la Concesión concentraría el 33% de la capacidad portuaria de la Región de Valparaíso al año 2030²³⁰. Así, de integrarse con algún concesionario del puerto de San Antonio, podría alcanzar una participación de 61% (DPW) o 72% (Molo Sur)²³¹. Dicha concentración de mercado sería difícil de contrarrestar si se consideran las altas barreras a la entrada y condiciones de mercado analizadas en la sección anterior.
- b. Por lo demás, en este caso, existe un grado relevante de incertidumbre en relación con las condiciones de mercado que existirán a la época de inicio de operaciones del concesionario y, por ende, la competencia *ex ante* tiene limitaciones importantes para emular el resultado que se obtendría *ex post*²³².

201. En conclusión, esta Fiscalía considera que deben aplicarse las medidas establecidas por este H. Tribunal en el Informe N° 18/2020 respecto de la posible integración horizontal. Ello no obsta a que puedan participar, en la licitación, los controladores y accionistas de las sociedades concesionarias de un frente de atraque concesionado o sus personas relacionadas, siempre que enajenen dicha participación en el plazo más breve posible.

²²⁹ Véase también punto 11.3.3 del Informe N°6 del H. Tribunal. disponible en: http://www.tdlc.cl/tdlc/wp-content/uploads/informes/Informe_06_2009.pdf [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

²³⁰ Considerando que a esa fecha la capacidad operativa de la región se aproximaría a la capacidad de transferencia actual (según se revisa en el Gráfico N° 1), y que las capacidades de transferencia actuales (revisadas en nota al pie 93), donde el Puerto de Valparaíso suma un total 1,4 millones de TEUs/año, sobre un total regional de 4,16 TEUs/año.

²³¹ Siguiendo el ejercicio de la nota al pie anterior, considerando las capacidades de transferencia actuales (revisadas en nota al pie 93), de 1,6 y 1,16 millones de TEUs/año para STI y DPW, respectivamente.

²³² Queda aún por definir las condiciones de concesión de uno de los frentes de atraque en el puerto de San Antonio, la opción de DP World de extensión de su concesión y el cronograma para la entrada en operación del Terminal Tierra en San Antonio.

202. En caso de adjudicarse la Concesión, en línea con el señalado en el Informe N° 18/2020, deberán optar por el terminal portuario en que mantendrán su participación, debiendo enajenar o desvincularse de la sociedad concesionaria que no sea elegida. El citado informe establece que la enajenación debe hacerse dentro del plazo de 18 meses, al respecto esta Fiscalía es de la opinión que dicho plazo es demasiado extenso, sobre todo si se consideran los potenciales riesgos que han sido identificados *infra*, en particular la disminución de 4 a 3 competidores, y eventuales periodos de congestión, sobre todo al inicio de operaciones de esta concesión.

203. Dado lo anterior, y conforme los lineamientos definidos en la Guía de Remedios de esta Fiscalía, se considerará como adecuado que el proceso de desinversión se desarrolle en su integridad dentro de un plazo máximo de nueve meses²³³, ello sin perjuicio que el concesionario pueda definir y ejecutar la enajenación en plazos inferiores a los máximos que se establezcan.

204. Además, el mencionado informe establece que el plazo debe contarse desde que se ejerza tal opción (“hito”). En este sentido, las BALI definitivas deberán señalar cuándo se entiende ejercida dicha opción, que a juicio de esta Fiscalía debiera corresponder a aquella que minimice la temporalidad en que el adjudicatario opere más de un terminal portuario²³⁴ de manera simultánea. Dado que el inicio de operaciones de la concesión está previsto para el 1 de enero de 2030 si el cronograma de la licitación contempla su adjudicación antes del 30 de junio de 2028, el hito debería establecerse en una cantidad específica de días contados a partir de la fecha de adjudicación. En caso contrario, dicho hito no debería ser posterior al plazo para la firma del contrato de concesión.

205. Dado que durante el periodo de operación post adjudicación podría producirse una integración horizontal entre dos concesionarios que operan en el mercado relevante, es importante establecer medidas que mitiguen los riesgos asociados a dicha situación. Por ello, se recomienda que las BALI y el contrato de concesión incluyan condiciones especiales de resguardo para evitar la compartición inapropiada de información sensible entre los concesionarios involucrados y la afectación de la capacidad operativa del terminal que será enajenado. Estas medidas deben orientarse a prevenir posibles prácticas anticompetitivas,

²³³ FNE, “Guía de Remedios”, 2017, p.16. Disponible en: <<https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2017/10/Guia-de-remedios-.pdf>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

²³⁴ Por ejemplo, si la fecha de adjudicación de la Concesión es anterior a 18 meses al inicio de operación de la Concesión, a juicio de esta Fiscalía, el plazo máximo para que el adjudicatario ejerza la opción (ocurra el “hito”) sería el 30 de junio de 2028. De esta forma, el plazo máximo para la enajenación coincide con el inicio de operación de la Concesión. Por otro lado, si la fecha de adjudicación es posterior al 30 de junio de 2028, esta Fiscalía considera que la decisión (“hito”) debiera corresponder a la fecha de adjudicación o un plazo cercano a esta, minimizando el periodo en que la integración horizontal se materialice.

como la coordinación de estrategias comerciales o la limitación de la competencia efectiva, en línea con las recomendaciones y criterios revisados por esta Fiscalía²³⁵. En particular, esta Fiscalía considera indispensable la implementación de medidas conductuales que aseguren una administración separada del concesionario durante el período de desinversión. Asimismo, se debiese establecer un mecanismo de supervisión a cargo de un tercero independiente, cuya función será garantizar el cumplimiento efectivo de estas disposiciones.

206. En subsidio, para el evento poco probable que el H. Tribunal considere adecuado el mecanismo de “dos cajas” propuesto por EPV en esta Solicitud, esta Fiscalía considera necesario ajustar el concepto de incumbente propuesto por EPV. Bajo esta definición, los actuales operadores (TPS, STI y DP World) y sus relacionadas calificarían como incumbentes y, por tanto, tendrían una desventaja con respecto a potenciales nuevos entrantes, pese a que -en la práctica- los controladores y accionistas de las sociedades concesionarias de TPS y STI no estarán operando en el mercado relevante al momento de iniciar operaciones la nueva concesión, ya que sus respectivas concesiones habrían expirado por el cumplimiento de su plazo.

207. Como se señaló, no se observan en este proceso las circunstancias consideradas por el H. Tribunal en el Informe N° 8/2012 y en el Informe N° 20/2021 para establecer una excepción a la prohibición de integración horizontal durante todo el periodo de concesión, correspondiendo a casos muy excepcionales que ameritaban una definición de incumbente más amplia.

208. En este sentido, a juicio de esta Fiscalía, en la presente Solicitud los controladores y accionistas de la sociedad concesionaria del frente Espigón -actualmente DPWorld- en el puerto de San Antonio serían los únicos que ameritan calificar como incumbentes, ya que serían los únicos que tendrían una concesión vigente a la fecha de inicio de operaciones del proyecto licitado²³⁶.

IV.2.2. Restricciones a la Integración Vertical

209. Desde un punto de vista general, los riesgos a la libre competencia asociados a la integración de una empresa que provee un insumo necesario (mercado aguas arriba) con

²³⁵ Por ejemplo, Consulta de la FNE al H. TDLC, en autos Rol NC N°407-2012, y en Informe de Archivo Rol N° 2480-18 FNE “Investigación sobre contratos de *roaming* y otras prestaciones entre operadores móviles de red”, desde p.29, disponible en: <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2021/08/inpu_2480_2018.pdf> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

²³⁶ Incluso en este caso, si este concesionario decide no realizar las inversiones para ampliar el plazo de concesión hasta 2041, terminaría su concesión en 2031, limitando los riesgos ya indicados.

otra que utiliza dicho insumo para proveer un servicio (mercado aguas abajo) dependen, en gran medida, del grado de competencia que se observe en el mercado de provisión del insumo necesario. Así, ante una disminución en la competencia *ex post*, estos riesgos se incrementan, ya que dicha integración otorga la capacidad de excluir²³⁷ o perjudicar la actividad de los competidores en el mercado aguas abajo²³⁸, con el consiguiente deterioro del bienestar de los consumidores al enfrentar tarifas más altas²³⁹.

210. Los riesgos de competencia que genera la integración vertical respecto de la gestión de infraestructura pública han sido revisados por el H. Tribunal en diferentes ocasiones y respecto de variados mercados²⁴⁰, haciendo énfasis en los peligros que conlleva que una empresa tenga la capacidad de influir en las condiciones de operación de los competidores directos de sus empresas relacionadas.

211. En su Solicitud, EPV propone establecer una restricción a la integración vertical con usuarios relevantes, estableciendo un umbral de participación de un máximo del 60%²⁴¹ del capital, del capital con derecho a voto o de las utilidades de la sociedad concesionaria, en línea con lo indicado con el Informe N° 5/2008 para el Terminal 2 y flexibilizando la restricción de 40% establecida en el Dictamen N°1045 para el Terminal 1. Dicha propuesta, argumenta EPV, estaría en concordancia con las restricciones impuestas a los otros terminales del mercado relevante²⁴² y señala que los riesgos de discriminación y sabotaje identificados por esta FNE en su aporte de antecedentes a la solicitud de EPV sobre las condiciones de licitación del Frente de Atraque N°2 de 2008²⁴³ no se observarían en las actuales condiciones del mercado en la Región del Valparaíso.

²³⁷ Para una descripción de estas conductas véase, Comisión Europea (2008), “*Directrices para la evaluación de las concentraciones no horizontales*”, 2008/C 265/07, párr. 78. Disponible en: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008XC1018\(03\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008XC1018(03)&from=ES)> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

²³⁸ Por ejemplo, se pueden incurrir en conductas de sabotaje, entendidas como el deterioro de la calidad de los servicios que una empresa verticalmente integrada presta a sus competidores aguas abajo. Estos riesgos son aún más relevantes dado que esta es una infraestructura pública de uso público. Tal como lo indicó el Dictamen N° 1045 párrafos 75 – 87, así como los distintos informes emitidos por este H. Tribunal sobre esta materia, por ejemplo el Informe N° 18/2020.

²³⁹ Para un análisis más detallado véase, M. Motta (2018). “*Política de Competencia: Teoría y Práctica*”, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., p. 403.

²⁴⁰ Véanse, por ejemplo, H. Tribunal, Resolución N°13/2006, “*Consulta de la DGAC sobre bases de licitación de redes hidrantes*”, de fecha 9 de marzo de 2009, considerandos 3° y 5°; y H. Tribunal, Resolución N°6/2005, “*Consulta de Shell Chile, sobre Oficio N°2725 de la Dirección General de Aeronáutica Civil*”, de fecha 5 de mayo de 2005, considerando 3°. Véanse también Informe N°6/2009, Informe N°18/2020, Resolución N°10/2005 y Resolución N°25/2008, relativas a sectores portuario y aeroportuario.

²⁴¹ Punto 10.6 inciso a) de la Solicitud.

²⁴² Informe N°18/2020 para el puerto a gran escala de San Antonio y el Informe N°11/2006, para el caso del Molo Sur del Puerto de San Antonio.

²⁴³ Aporte de antecedentes de la FNE en causa rol NC N°313-2008, a folio 887. En particular, cuando se señala: “cuando el monopolista, dueño del activo o infraestructura esencial, está integrado

212. Las razones esgrimidas por EPV para fundamentar la regla descrita se basan en la intensidad competitiva dentro del mercado relevante y la libertad que tendrían las compañías navieras para cambiar de proveedor en caso de observar un trato diferenciado. EPV también argumenta que el aumento de capacidad, una vez ejecutadas las POI y las POIAP, removería la habilidad e incentivos de un futuro concesionario, eventualmente integrado verticalmente con algún usuario relevante, para ejecutar una conducta anticompetitiva de discriminación o sabotaje²⁴⁴.

213. Adicionalmente, EPV identifica los potenciales riesgos en relación con el conocimiento de información estratégica de los competidores a través del concesionario verticalmente integrado, o la capacidad para ejecutar subsidios cruzados entre servicios regulados y no regulados, y por tanto plantea una serie de resguardos conductuales que buscan inhibir comportamientos anticompetitivos y/o discriminatorios, resguardos que serán analizados en detalle en la siguiente sección de este aporte de antecedentes.

214. En primer término, esta Fiscalía reconoce eventuales eficiencias de la integración vertical entre navieras y operadores portuarios. En términos generales, la teoría económica ha explicitado los beneficios que podrían derivarse de ella, principalmente en la eliminación de la doble marginalización y otras externalidades que podrían conllevar menores precios y mayores inversiones²⁴⁵ respecto de las rutas marítimas en que sólo opera la naviera integrada con el puerto. Otro aspecto que destacar, como un potencial beneficio de la integración vertical, es el menor riesgo de inversión por parte del concesionario al tener asegurado un determinado nivel de demanda -en la medida que su relacionada prefiera utilizar ese terminal a pesar de que no sea el más eficiente o de menor costo- y, adicionalmente, el relajar esta restricción incrementa los potenciales interesados en la licitación, intensificando la competencia *ex ante*. Sin embargo, estas eficiencias deben ser cuantificadas para este caso en particular y, así, determinar si se balancean correctamente los riesgos asociados de mantener una restricción menos exigente.

verticalmente, tiene incentivos para discriminar a sus competidores, entregándoles mala calidad del servicio y, con esto, quitarles clientes mientras dura la discriminación (...) de esta forma, la integración vertical puede permitir extender el monopolio (del mercado regulado) al mercado integrado”.

²⁴⁴ En el informe económico que acompaña la Solicitud, se amplían los fundamentos haciendo un análisis de las posibles ganancias de eficiencia aparejadas a relajar una restricción de integración vertical. Dicho informe señala: “Por lo tanto, la propuesta de EPV de un límite de 60% a la integración vertical para los usuarios relevantes es razonable, pues (i) mantiene los criterios recientes del TDLC para los límites de integración vertical en las concesiones portuarias de la Región de Valparaíso, (ii) los resguardos conductuales limitan la existencia de potenciales comportamientos anticompetitivos y discriminatorios en la prestación de servicios, (iii) la presencia de un director independiente al usuario relevante permite crear un contrapeso relevante dentro del problema de agencia, (iv) esta restricción aumenta el número de participantes y disminuye el riesgo de licitación desierta, y (v) existe una positiva evidencia en eficiencia relacionada al manejo conjunto de puerto y navieras”.

²⁴⁵ Véase Motta, M. (2009,). *Competition Policy: Theory and Practice*, pp. 307-338.

215. En este sentido, existen diversos motivos por los cuales debe analizarse con especial detenimiento el grado de restricción a la integración vertical en este caso en particular. En primer lugar, aunque en la actualidad no se han detectado problemas relevantes de congestión en el mercado relevante y se observa cierta movilidad de empresas navieras entre concesionarios, como ya se indicó, no es posible descartar escenarios de congestión en los próximos años. En estos casos, la intensidad competitiva se verá disminuida, junto con la libertad por parte de las empresas navieras a la hora de elegir el terminal portuario. En consecuencia, el incremento del poder de mercado de los concesionarios en escenarios de congestión aumenta los riesgos asociados a la integración vertical. Esto es relevante para diferenciar el análisis apropiado para este caso respecto de decisiones previas de este H. Tribunal, en las que se establecieron niveles más holgados de restricciones a la integración vertical dado que no eran previsibles escenarios de congestión para el periodo de operación de esas concesiones²⁴⁶.

216. Un segundo punto se relaciona con el potencial trato discriminatorio que tenga el concesionario hacia sus relacionadas, favoreciéndolas respecto de sus competidores. Esta discriminación puede realizarse de dos maneras: a través de tarifas (los costos efectivos de utilizar el puerto) o vía “sabotaje”, que consiste en degradar el servicio prestado al competidor²⁴⁷. En relación con la discriminación por tarifas, las bases de licitación señalan que el índice tarifario con el cual el concesionario se adjudique la licitación será el máximo que podrá cobrar cuando inicie operaciones, dejando bastante discrecionalidad para fijar tarifas por debajo de este máximo²⁴⁸ u otorgar descuentos y otros tipos de retribuciones que reduzcan el costo efectivo de utilizar el terminal, existiendo dificultades por parte de la empresa portuaria para hacer un seguimiento adecuado de estas conductas por parte del concesionario, y aún más si la realizan indirectamente sus accionistas.

217. Un tercer riesgo está asociado al direccionamiento de la carga por parte de un usuario relevante hacia el terminal con el cual está verticalmente integrado. En efecto, tal

²⁴⁶ Véase, a modo de ejemplo, Informes N° 21, de fecha 4 de marzo de 2022, N°18/2022, N° 14, de fecha 13 de febrero de 2019 y N°11, de fecha 20 de marzo de 2014, todos del H. Tribunal.

²⁴⁷ Los Informes N° 5 y 6 del H. Tribunal, ambos del año 2009, se refiere a mayores tiempos de espera, menores velocidades de transferencia o discriminación en el acceso o la asignación de la capacidad portuaria disponible (véase pág. 88 y ss del Informe N° 5/09, pág. 112 y ss del Informe N° 6/09).

²⁴⁸ Por ejemplo, un concesionario verticalmente integrado ante un escenario de congestión podría incrementar las tarifas a sus competidores en el mercado aguas abajo como una estrategia del tipo *rising rival costs* para aumentar su poder de mercado. La teoría sugiere que elevar los costos de los rivales puede ser una estrategia más sutil que una exclusión total. Para más información, véase Athayde, A. (2023). *Raising rival's costs theory of harm in vertical and conglomerate mergers*. Disponible en: <<https://ssrn.com/abstract=4582622>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

como ha señalado esta Fiscalía en instancias anteriores²⁴⁹, un monopolista en un segmento de la demanda tendría incentivos para desviar la carga a su propio terminal aun cuando el competidor portuario sea más eficiente. Ello, en un contexto en que dicho monopolista no puede extraer el total de las rentas a los terminales portuarios competidores²⁵⁰. En este caso, las rentas del segmento monopolístico pueden ser traspasadas al concesionario del terminal relacionado y, al mismo tiempo, reducir la demanda de los terminales competidores.

218. Un cuarto riesgo a considerar es la pérdida de presión competitiva entre terminales por un mayor grado de especialización, no solo por tipo de carga sino también por rutas, servicios²⁵¹ o segmentos de clientes, que llevaría a una estructura de competencia monopolística. En el actual contexto mundial de concentración de las empresas navieras, ello podría incrementar también el riesgo del bloqueo a la entrada de potenciales competidores que no operan en las rutas desde y hacia Chile, y que se inhiban de intentarlo tanto por enfrentar mayores costos que las navieras relacionadas como por el riesgo de sabotaje. Tal es el caso, por ejemplo, de las rutas a Europa y Norteamérica, como se extrae de las Tablas N° 14 y N° 15. En el primer caso, dos servicios navieros, provistos por Maersk y MSC separadamente, concentran cerca del 60% de los TEUs transferidos en la Región de Valparaíso con respecto a esa ruta. Y, en el segundo caso, sólo dos servicios participan en la ruta, donde un consorcio mantiene el 72% de la carga transferida y, además, un solo armador (CMA-CGM) facilita la totalidad de los buques²⁵².

219. Sobre esta materia, la experiencia de esta Fiscalía respecto de la efectividad del establecimiento de un umbral absoluto que limite la integración vertical entre la concesionaria y algún usuario relevante -con la estructura establecida desde el Dictamen N° 1045 al Informe N° 18/2020 de este H. Tribunal-, si bien puede ayudar a mitigar riesgos de prácticas anticompetitivas y concentración de poder de mercado, es insuficiente para

²⁴⁹ Véase Aporte de Antecedentes FNE en Solicitud de Empresa Portuaria de San Antonio, Rol N° NC 444-2018.

²⁵⁰ Este escenario se produce cuando no se cumplen los supuestos de competencia a la Bertrand aguas abajo, es decir, cuando los terminales portuarios mantengan algún grado de poder de mercado y por tanto el modelo de *single monopoly profit* no aplica. Para un análisis más detallado, véase Motta, M. (2009, 12° Ed.) *Competition Policy: Theory and Practice*, pp. 375-377; y Hunold, Matthias & Schad, Jannika, (2023). "Single monopoly profits, vertical mergers, and downstream foreclosure," *International Journal of Industrial Organization*, Elsevier, vol. 91(C). DOI: 10.1016/j.ijindorg.2023.10303.

²⁵¹ Entendido como el orden de puertos de recalada en una ruta.

²⁵² Desde Tabla N° 14. Se hace presente que estos datos fueron obtenidos a partir de información provista por parte de los concesionarios: (i) STI, respuesta de fecha 13 de diciembre de 2024, al Oficio Ord. N°2023, de fecha 28 de noviembre de 2024; (ii) TPS, respuesta de fecha 13 de diciembre de 2024, al Oficio Ord. N°2024, de fecha 28 de noviembre de 2024; (iii) TPV, respuesta de fecha 13 de diciembre de 2024, al Oficio Ord. N°2025, de fecha 28 de noviembre de 2024, y; (iv) DPW, de fecha 3 de febrero de 2025, al Oficio Res. N° 25, de fecha 22 de enero de 2025.

inhibir que los actores integrados ejerzan control o la capacidad de influir decisivamente sobre las operaciones estratégicas de la concesionaria, y que a su vez tengan los incentivos para hacerlo.

220. Esto se debe a que estos límites de participación -directa e indirecta- de usuarios relevantes en la concesionaria no se han enfocado en su efecto sustantivo, siendo más bien una regla formal que no aborda la existencia de mecanismos tales como acuerdos de participación, control de decisiones clave o la influencia sobre las juntas directivas, que permiten a los actores integrados mantener un control efectivo de la concesionaria y derechos económicos no proporcionales a sus participaciones, incluso si formalmente no superan los límites regulatorios establecidos²⁵³, ni la existencia de incentivos e intereses comunes entre accionistas independientes, aun cuando ninguno de ellos tenga, individualmente, control o influencia decisiva sobre la concesionaria.

221. A modo de ejemplo, la estructura accionaria de la concesionaria Terminal Puerto Arica, antes de la operación de concentración aprobada en 2019, tenía a Neltume, empresa relacionada con Ultramar, con un 35% y el derecho a nombrar a 2 de los 6 directores, mientras que SAAM tenía el 15% de participación y la opción de nombrar a un director. De esta forma a pesar de que no había ningún accionista por encima de los límites de integración determinados, si existían dos accionistas del TPA con incentivos comunes respecto de sus entidades relacionadas en el mercado portuario²⁵⁴, que sumaban el 50% de la propiedad y podían nombrar a la mitad del directorio, sin necesidad de control, pactos de accionistas u otros mecanismos formales de actuación conjunta.

222. Por otra parte, el mecanismo de corrección establecido en informes previos de este H. Tribunal, consistente en la enajenación forzada de participación en caso de superarse el umbral de integración vertical definido, presenta importantes dificultades tanto en su implementación como en su fiscalización. En ese contexto, algunos contratos de concesión

²⁵³ Este riesgo existe incluso si un usuario relevante no tiene un control o influencia decisiva en la sociedad concesionaria, ya que nada obsta que la empresa verticalmente integrada pueda compensar a su socio independiente en la concesión por las pérdidas que la sociedad concesionaria enfrentaría por la ejecución de una práctica anticompetitiva siempre que los beneficios asociados a la práctica anticompetitiva superen a la compensación a la empresa independiente. Para un análisis sobre la importancia de una integración vertical parcial en la capacidad para desarrollar estrategias anticompetitivas, véase Levy, N., Spiegel, Y., & Gilo, D. (2018). "Partial vertical integration, ownership structure, and foreclosure". *American Economic Journal: Microeconomics*, 10(1), 132–180. Disponible en: <<https://doi.org/10.1257/mic.20160058>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

²⁵⁴ Para más información, véase Informe F135-2018, páginas 27-28.

han omitido ciertas categorías de usuarios relevantes²⁵⁵, o se ha discutido la calificación de usuarios relevantes²⁵⁶ y su metodología de cálculo²⁵⁷.

223. Asimismo, su sola existencia no garantiza una reducción efectiva de los riesgos que se derivan de un exceso de participación, tales como la disminución de la presión competitiva, la generación de incentivos conjuntos entre accionistas no relacionados para prácticas exclusorias o discriminatorias y la posible coordinación entre actores del mercado. En consecuencia, resulta necesario evaluar medidas complementarias o alternativas que permitan mitigar estos riesgos de manera más eficaz y oportuna.

224. Dado lo anterior, esta Fiscalía considera que se debe ampliar el análisis para determinar un umbral que limite la integración vertical de la sociedad concesionaria con uno o más usuarios relevantes -en conjunto con sus personas relacionadas-, que sea eficaz para mitigar los riesgos descritos precedentemente, y que se centre en tanto en la gobernanza de dicha sociedad como en los incentivos económicos derivados de su participación accionaria.

225. Ello es así, porque porcentajes de participación accionarios menores, igualmente pueden permitir el ejercicio de control o influencia decisiva sobre el desarrollo de una compañía²⁵⁸⁻²⁵⁹ sin necesidad de tener participación accionaria mayoritaria. Un ejemplo común es a través del control sobre el directorio, donde un accionista puede influir en las

²⁵⁵ Por ejemplo, en Informe de Archivo Rol N° 2315-14 FNE “Fiscalización de Frentes de Atraque de Puertos sujetos a los artículos 14 y 23 de la Ley N° 19.542”, pp.32-33, desde párr. 94, se indican los tres concesionarios (STI, Puerto Panul y San Vicente Terminal Internacional), junto con las empresas portuarias de Puerto San Antonio y Puerto Talcahuano-San Vicente, que debieron ajustar sus contratos de concesión en base a lo establecido por el Dictamen N° 1045, que los regía. Disponible en: <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2018/01/inpu_024_2017.pdf> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

²⁵⁶ Contestación de ATI en autos Rol C N°314-2017 del H. Tribunal, folio 177, y posterior conciliación, aprobada en resolución de folio 1227, donde ATI se comprometió a adecuar sus contratos de concesión en base a lo establecido por el Dictamen N° 1209/2002 de la CPC.

²⁵⁷ Rol NC N°533-2024 del H. Tribunal.

²⁵⁸ Un primer grupo de estrategias tiene relación con los derechos políticos asociados a las acciones que cada participante de la sociedad tiene. Para más información, véase Bebchuk, Lucian A. y Kastiel, Kobi, “The Perils of Small-Minority Controllers” (2019). *Georgetown Law Journal*, Vol. 107, 2019, pp.1453-1514, European Corporate Governance Institute (ECGI) - Law Working Paper No. 434/2018, Harvard Law School John M. Olin Center Discussion Paper No. 985. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3128375>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

²⁵⁹ Otra forma de mantener el control por parte de un accionista minoritario es a través de estructuras piramidales, donde el control se ejerce a través de una cadena de empresas, lo que les permite retener derechos de voto superiores a su participación real en el capital o la propiedad cruzada donde el controlador posee acciones en sus propias compañías matrices o en otras empresas dentro de su conglomerado, consolidando el control sobre la entidad revisada. La Porta, R., López-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2002). “Corporate Ownership Around the World”. *The Journal of Finance*, 54(2), 471-517. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1111/0022-1082.00115>> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025]. Finalmente, también se puede acceder a un mayor control de los derechos políticos a través de convenios financieros entre accionistas. Véase, por ejemplo, Tirole, J. (2006). *The theory of corporate finance*. Princeton, NJ: Princeton University Press. Cap. 10.

decisiones estratégicas si logra aliarse con otros accionistas o asegurar la presidencia del directorio en donde dicho cargo ostente un voto dirimente ante empate. Asimismo, los pactos entre accionistas pueden permitir a un grupo minoritario consolidar una posición de control al actuar de forma coordinada en las votaciones clave. Otra estrategia es la emisión de acciones con diferentes derechos de voto, donde un accionista con una menor proporción de capital puede mantener la mayoría de los votos o la posibilidad de elegir a un mayor número de directores. También pueden utilizarse cláusulas contractuales, como derecho de veto sobre decisiones estratégicas, que otorgan a ciertos accionistas la capacidad de influir de manera determinante en variables competitivas de la empresa sin necesidad de poseer la mayoría accionaria. En ese mismo sentido, pueden existir acuerdos que se refieran a la proporción u oportunidad en que los accionistas tienen derecho a dividendos o utilidades, que sean distintas a su respectiva participación accionaria o respecto de terceros accionistas. Todos estos mecanismos demuestran que ni el control de una sociedad ni el ejercicio de sus derechos económicos depende siempre de una determinada participación accionaria, sino de la estructura de gobernanza y acuerdos estratégicos entre los accionistas.

226. En base a lo anterior, esta Fiscalía considera necesario que este H. Tribunal determine y defina si al establecer límites a la integración vertical, aceptará o no que uno o más usuarios relevantes, de manera individual o conjunta y por vía directa o indirecta (a través de sus respectivas relacionadas) tengan control o ejerzan influencia decisiva sobre la concesionaria.

227. En la afirmativa, esto es, si el H. TDLC estima que el usuario relevante pueda tener control o ejercer influencia decisiva sobre la sociedad concesionaria, como es la regla propuesta por EPV, esta Fiscalía sugiere incluir mayores resguardos de fiscalización y monitoreo de posibles conductas que alteren la competencia en cualquier segmento del mercado, como las que se detallarán en la sección de conclusiones. Esto es relevante y necesario considerando las limitaciones de EPV para identificar y ponderar la relevancia de ese tipo de conductas.

228. Por el contrario, si atendidos los riesgos descritos, y como es el parecer de esta Fiscalía, resulta conveniente restringir la integración vertical y que la participación accionaria que tengan los usuarios relevantes no les permita -directa o indirectamente, individual o conjuntamente- ejercer influencia decisiva en la administración de la concesionaria, se requiere establecer un límite a tal participación accionaria que no permita a estos asegurar la mayoría de los votos en las juntas de accionistas, elegir a la mayoría de los directores, ni designar al Gerente General, complementando lo anterior con restricciones en la constitución y gobernanza de la sociedad que debe formarse para el desarrollo de la concesión. Tales resguardos deben evitar que los usuarios relevantes

tengan el control de la sociedad o ejerzan influencia decisiva y al menos, deberían considerar restricciones a la celebración de pactos de accionistas sobre control o actuación conjunta, al establecimiento de derechos de veto respecto de materias relevantes, nominación de directores y ejecutivos relevantes, junto con un programa de cumplimiento para el monitoreo de estas restricciones.

229. Sin perjuicio de lo anterior, considerando la propuesta contenida en la Solicitud, es necesario que la empresa portuaria aporte mayores antecedentes que justifiquen y cuantifiquen, de manera clara, los beneficios para la libre competencia de establecer una restricción del 60% en vez de aquel que rige actualmente para la concesionaria TPS, de un 40%, e indiquen las eficiencias que esperan alcanzar, las que deberían ser verificables, inherentes a la integración vertical y aptas para compensar los riesgos generados por dicha integración en un contexto de mayor concentración, en que además se solicita la operación conjunta de ambos terminales.

230. Por lo tanto, en este escenario propuesto por la Solicitud, somos de la opinión que se requiere adoptar un enfoque preventivo que evite los riesgos de una posible integración vertical entre la concesionaria y usuarios relevantes, optando por una regla que establezca límites a la participación accionaria en la concesionaria que permita que estos no controlen la sociedad, por ejemplo un 40% o cualquier porcentaje inferior a la mayoría. Lo anterior, complementado con limitaciones que restrinjan que con tal participación igualmente se ejerza influencia decisiva en la sociedad concesionaria.

IV.3. PROCESO DE LICITACIÓN.

231. Además de definir el procedimiento para el proceso licitatorio y los criterios de adjudicación, las BALI establecen una serie de condiciones y requisitos que pueden determinar las condiciones de competencia tanto *ex ante* como *ex post*. En esta sección se presentan los aspectos que esta Fiscalía, a lo largo de su Investigación, identificó como riesgosos desde una perspectiva de libre competencia.

IV.3.1. Criterios de adjudicación.

232. Tanto las BALI²⁶⁰ como la Solicitud²⁶¹ presentada por EPV consideran como criterio económico de adjudicación el menor Índice Ofertado de Tarifas por un subconjunto de

²⁶⁰ Véase EPV, BALI, sección 2.10 sobre “Adjudicación de la Concesión”, p. 34.

²⁶¹ Véase EPV, Solicitud, sección 10.5 inciso b “Competencia por la cancha. b. Adjudicación por menor Índice Tarifario”, pp. 93 y ss.

servicios básicos (en adelante, “IOT”)²⁶², siempre que éste no supere el I_{max}²⁶³ que será definido por EPV.

233. De acuerdo con las BALI, el IOT será expresado en dólares por tonelada (US\$/Ton), y se calculará como la tarifa básica de muellaje a la carga (en US\$/Ton) más la suma ponderada de las tarifas básicas de transferencia de contenedores con refrigeración (en US\$/TEU) y sin refrigeración (en US\$/TEU), de la carga fraccionada distinguiendo entre si es hortofrutícola (en US\$/Ton) o no (en US\$/Ton) y el uso del muelle a la nave (en adelante, “TMN”), en US\$/metro-eslora-hora)²⁶⁴. Los ponderadores o coeficientes que acompañan a las últimas tarifas básicas no suman el valor uno necesariamente y, en algunos casos, permiten transformar la unidad de la tarifa a una equivalencia de dólares por toneladas (US\$/Ton). Este es el caso, por ejemplo, del ponderador de la TMN, que es el único coeficiente que se determina de manera variable de acuerdo con la metodología establecida en las BALI²⁶⁵ y respecto de la cual esta Fiscalía no tiene mayores observaciones.

234. No obstante, los demás ponderadores o coeficientes mencionados aún no han sido establecidos en las BALI²⁶⁶. Al respecto, cabe señalar que es esencial conocer la metodología que se empleará para definir estos ponderadores, ya que influyen directamente en el cálculo del índice utilizado como referencia para la adjudicación de la licitación. Estos coeficientes reflejan la importancia relativa de distintos componentes dentro del esquema tarifario. Una definición inapropiada o poco transparente podría distorsionar la evaluación económica, afectando la competencia entre los postulantes²⁶⁷. Por ello, la

²⁶² Siguiendo los criterios establecidos por el H. Tribunal sobre esta materia, el Borrador de Bases define “servicios básicos” como aquellos que son indispensables para el atraque de las naves, la Transferencia de Carga o para cuya provisión es necesaria la infraestructura entregada en Concesión, no existiendo la posibilidad de una provisión alternativa por parte de empresas distintas e independientes del Concesionario, de manera que éste los presta o puede prestar en condiciones de monopolio en el Frente de Atraque; servicios cuya prestación es obligatoria para el Concesionario y cuyas Tarifas se encuentran sujetas a Valores Máximos. Véase EPV, BALI, sección 1 sobre “Definiciones”, p. 11.

²⁶³ De acuerdo con las definiciones establecidas en la BALI, el I_{max} corresponde al Índice máximo expresado en US\$/ton que determinará el directorio de EPV en forma previa a la apertura de las Ofertas Económicas y que se mantendrá en custodia del ministro de fe respectivo hasta dicha apertura. Ibid., sección 2.9.5 sobre “Determinación del I_{max}”, p. 32.

²⁶⁴ Ibid., sección 2.10 sobre “Adjudicación de la Concesión”, p. 34.

²⁶⁵ Según consta en EPV. Anexo XIV de las BALI, sección 3 “Determinación del coeficiente variable del índice tarifario”, p. 141.

²⁶⁶ Según consta en EPV. BALI, sección 2.10 sobre “Adjudicación de la Concesión”, p. 34.

²⁶⁷ Así, por ejemplo, en la Solicitud de EPV para fijar las condiciones de competencia para la licitación pública del Terminal N° 2 del Puerto de Valparaíso Rol NC N° 470-20, la empresa portuaria estableció un ponderador de 0,063 para la carga en contenedores, 0,020 para la carga fraccionada hortofrutícola y 0,14 para la carga fraccionada general. La relevancia de la carga en contenedor se acentúa si se considera la conversión de 9,27 toneladas por TEU considerada en la Tabla N° 7. Como se puede apreciar, en este caso EPV consideraba que la carga en contenedores era mucho más relevante que la carga fraccionada hortofrutícola cuando en los hechos la transferencia de contenedores en este terminal portuario es marginal. Véase párr. 133 del Informe N° 20/2021. En la

metodología debe garantizar que la tarifa resultante sea competitiva y adecuada a la estructura de costos y riesgos del proyecto, lo que a su vez contribuye a una competencia equitativa durante el proceso de licitación.

235. En consecuencia, no es posible para esta Fiscalía emitir una opinión sobre su idoneidad y deberán ser evaluados en la oportunidad en que se definan, de acuerdo con un procedimiento que se propondrá en la sección V.

236. Sin perjuicio de lo anterior, y tal como lo ha indicado el propio H. Tribunal²⁶⁸, se considera que la fórmula debe basarse en criterios objetivos a la hora de establecer sus ponderadores. Por ejemplo, para el caso de las tarifas de transferencia de carga, el valor de ellos debiera considerar la participación proyectada de cada tipo de carga respecto del total proyectado durante el período completo de la concesión, por lo que se sugiere que el H. Tribunal establezca este u otro criterio para su determinación. Es relevante hacer presente también la inconveniencia de determinarlos en base a la composición de la carga movilizada en el pasado en cada terminal del puerto de Valparaíso, pues esas proporciones corresponden al uso de la infraestructura actualmente disponible bajo una operación separada, y ninguna de estas dos circunstancias será pertinente para la nueva concesión.

237. En definitiva, para garantizar una correcta definición y revisión de los ponderadores o coeficientes utilizados en la fijación de tarifas, esta Fiscalía considera que la metodología que se defina para su determinación debe asegurar transparencia, objetividad y equidad en el proceso. En primer lugar, es fundamental que EPV establezca criterios técnicos claros mediante estudios especializados que analicen los costos relevantes del proyecto, diferenciando entre componentes como inversión, operación y mantenimiento. Asimismo, se recomienda incorporar la opinión de expertos en regulación y tarifas, con el fin de que los coeficientes reflejen adecuadamente las condiciones del mercado. Adicionalmente, es conveniente establecer auditorías o validaciones externas que verifiquen la correcta aplicación de los criterios metodológicos. Finalmente, se debe asegurar la publicidad y accesibilidad de la metodología empleada, con el objetivo de promover la transparencia y fortalecer la confianza en el proceso de licitación.

238. Si bien el criterio de adjudicación es el menor IOT, la mejor oferta sólo será adjudicada en la medida que no supere el I_{max} definido previamente por EPV, ya que en

práctica, se ha verificado que, para cobrar una mayor tarifa para la carga fraccionada, TPV ha publicado una tarifa máxima de transferencia para contenedores de US\$ 0.-. En Manual de Tarifas TPV, p. 2, tarifas de códigos B120 a B125. Disponible en: <https://tpvsa.com/wp-content/uploads/2024/05/Tarifado-Servicios-TPV_Vigente-al-04-05-2024.pdf> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

²⁶⁸Informe N° 18/2020, párr. 96.

dicho caso las ofertas económicas serán descalificadas. Sobre la definición del I_{max}, tanto la Solicitud como las BALI sólo hacen referencia a que será determinada por el directorio de EPV “[...] *consignándolo en un documento que se entregará, antes de ese acto público de apertura de las Ofertas Económicas, en un sobre cerrado, al Ministro de Fe para su custodia*”²⁶⁹, pero nada se informa sobre la metodología a emplear para su determinación.

239. Dado lo anterior, se sugiere al H. Tribunal indicar que el I_{max} sea calculado por EPV tomando en cuenta no solo las proyecciones de carga, sino también aquellas relacionadas con los costos y rentabilidad razonable de una empresa eficiente. Por otro lado, esta Fiscalía considera apropiado que el I_{max} sólo se haga público una vez que la licitación se haya adjudicado, debiendo mantener su reserva si esta se declara desierta. Todo ello, con el objeto de limitar posibles comportamientos estratégicos por parte de los oferentes.

IV.3.2. Nuevas inversiones distintas al POI y al POIAP.

240. Las BALI permiten la realización de inversiones distintas a las establecidas en el POI y POIAP, pudiendo incluso ampliar el área de concesión inicialmente establecida²⁷⁰⁻²⁷¹. Para estas inversiones, las BALI establecen un posterior reembolso por parte de EPV, al finalizar la concesión, en caso de obras y mejoras que no puedan separarse sin detrimento de los bienes concesionados o de la adquisición, por el concesionario, de terrenos aledaños al Área de Concesión mediante una opción de compra²⁷².

²⁶⁹ Véase EPV, BALI, sección 2.9.5 sobre “Determinación del I_{max}”, p. 32.

²⁷⁰ Las Bases Administrativas de Licitación consignan que el área de concesión puede aumentar de superficie en los siguientes casos: (i) Incorporación de área de desarrollo marítimo: se entenderá incorporada cuando se otorgue la aprobación final del proyecto de inversión; (ii) Incorporación de áreas opcionales (el concesionario podrá proponer a EPV la incorporación a la concesión de otras áreas de propiedad de EPV, lo que será evaluado en función del proyecto de inversión que se presente); (iii) Incorporación de terrenos de EPV (durante la vigencia del contrato, EPV podrá proponer al concesionario la incorporación de terrenos de su propiedad) y; (iv) Incorporación de terrenos del concesionario (debe ser aceptada por EPV). Lo anterior consta en EPV, BALI, sección 3.5 sobre “Área de Concesión”, pp. 43-45.

²⁷¹ En relación a las áreas nuevas, las mismas bases establecen que estarían sujetas al pago del Canon Anual si estos son propiedad de EPV. Véase EPV, BALI, sección 3.7 sobre “De la entrega de Áreas Opcionales y de terrenos incorporados de propiedad del Concesionario o de EPV.”, pp. 45-46.

²⁷² En las BALI, se indica que expresamente “*El Contrato de Concesión establecerá los casos y la forma en que EPV reembolsará al Concesionario, al término de la Concesión, las inversiones realizadas por éste.*”

Sin perjuicio de lo anterior, se considerarán los siguientes criterios generales:

a) Respecto de los bienes muebles adquiridos por el Concesionario para la explotación del Área de Concesión, EPV tendrá la opción de adquirirlos a su justo precio. No obstante ello, EPV podrá manifestar de manera anticipada su voluntad de adquirir un determinado bien mueble al término de la Concesión, para lo cual suscribirá con el Concesionario una promesa de compraventa, en los términos que establecerá el Contrato.

b) Respecto de las obras y mejoras que no puedan separarse sin detrimento de los bienes concesionados, EPV reembolsará al Concesionario, al término de la Concesión, las obras

241. En opinión de esta Fiscalía, esta disposición introduce riesgos significativos tanto durante la concesión como al término de esta. Por un lado, en la etapa de concesión, la falta de criterios claros para la determinación y valorización de estas inversiones adicionales puede dar lugar a negociaciones complejas, prolongadas e incluso arbitrarias. Esto podría generar incertidumbre en los oferentes, afectando la precisión y confianza en las ofertas económicas presentadas. Por otro lado, en la etapa de finalización de la concesión, existe el riesgo de que la valorización del reembolso dependa de criterios subjetivos o cambiantes, afectando la seguridad jurídica del concesionario respecto a la recuperación de sus inversiones.

242. Al permitir este grado de discrecionalidad por parte de EPV en cuanto a ampliaciones indeterminadas del proyecto de inversión a desarrollar, introduce un elemento de incertidumbre innecesario en el proceso licitatorio que podría afectar la libre concurrencia de potenciales oferentes. La posibilidad de renegociaciones constantes o la aplicación arbitraria de criterios durante la concesión podría desincentivar la participación o incrementar los costos proyectados en las ofertas económicas para cubrir estos riesgos.

243. De esta manera, se sugiere que EPV defina de forma clara en las BALI y contrato de concesión, qué tipos de inversiones calificarían para este eventual programa de reembolso. Además, en opinión de esta Fiscalía, debiera eximirse del programa de reembolso a todas aquellas inversiones necesarias para que se cumpla con las proyecciones de capacidad definidas, a fin de evitar que el concesionario recurra a solicitudes de compensación para obras predecibles y esenciales para la operación.

244. A modo de ejemplo, la adquisición de grúas para la atención de naves portacontenedores debiera ser considerada como una inversión que se rentabilizará a lo largo de la concesión mediante el cobro de las tarifas básicas y, por ende, no

previamente autorizadas por EPV, cuya inversión no haya sido posible amortizar durante la explotación de la Concesión. Para estos efectos, se tomará en consideración el valor residual de la obra a la fecha de término de la Concesión, teniendo presente para ello el valor inicial o el valor final de la obra debidamente aprobado por EPV, el menor de ellos, en UF a la fecha de la aprobación final del proyecto emitida por EPV, y una tasa de depreciación lineal que se establecerá en el Contrato. El reembolso mencionado será pagado en pesos considerando el valor de la UF de la fecha de término del Contrato.

c) Si durante la vigencia de la Concesión el Concesionario adquiere terrenos aledaños al Área de Concesión para ser incorporados por EPV a dicha área, a exclusivo arbitrio de esta última, estos permanecerán bajo el dominio del Concesionario. Sin embargo, EPV podrá adquirirlos en la fecha de término de la Concesión mediante el ejercicio de la opción de compra que deberá suscribirse en forma previa a la incorporación de esos terrenos al Área de Concesión, en los términos establecidos en el Contrato.”

Véase EPV, BALI, sección 3.8.7 sobre “Del reembolso de inversiones realizadas por el Concesionario.”, pp. 48-49.

correspondería un reembolso al término de la concesión. Incluso con respecto a aquellos tipos de inversiones que no puedan ser previstos en la etapa de licitación (dada la duración de la concesión), a juicio de esta Fiscalía se debiera por lo menos asegurar que tales inversiones adicionales no se utilicen como una justificación para incrementar el índice tarifario máximo.

245. Asimismo, es fundamental que se establezcan mecanismos claros para evaluar y registrar tales inversiones desde su realización, de forma que se minimicen negociaciones posteriores y se reduzca el riesgo de interpretaciones arbitrarias respecto a la valorización de los activos al término de la concesión. Sin estos controles, los concesionarios podrían enfrentarse a incertidumbres significativas que afectarían la estructura de costos y riesgos previstos en sus ofertas.

IV.3.3. Modificaciones a las condiciones del contrato.

246. En términos generales, para que proceda una modificación del contrato de concesión, EPV solicita se autorice a que las partes lo hagan de común acuerdo y que, además, (i) hubieren transcurrido a lo menos 5 (cinco) años desde la fecha de entrega de la concesión; y (ii) las modificaciones propuestas se hayan notificado previamente a la Fiscalía con, al menos, 90 (noventa) días de anticipación a su implementación. Además, se establece que para la modificación de materias relacionadas con la estructura tarifaria del Contrato y con los pagos del Concesionario a EPV, es necesaria una autorización previa del H. Tribunal²⁷³.

247. En esta materia cabe destacar que EPV ha reducido, respecto lo establecido en la jurisprudencia relevante²⁷⁴, de 10 a 5 años el plazo para la posibilidad de realizar modificaciones al contrato de concesión. En este sentido, esta Fiscalía considera que dicha reducción podría incentivar comportamientos oportunistas durante el proceso licitatorio y en las etapas iniciales de la operación. Este comportamiento podría manifestarse en estrategias como presentar ofertas agresivas o poco realistas con la expectativa de renegociar las condiciones contractuales en un plazo más corto. Asimismo, permitiría que el concesionario presione por cambios contractuales anticipados, basándose en eventos o condiciones que podrían haberse previsto en el proceso de licitación.

²⁷³ Véase EPV, BALI, sección 3.12.5 sobre “Mecanismo de adecuación de las Bases y Contrato”, p. 58.

²⁷⁴ Véase H. Tribunal, Informe N° 18/2020.

248. Por este motivo, se recomienda mantener los criterios y reglas definidas por el H. Tribunal en informes previos en este aspecto²⁷⁵, manteniendo el plazo de 10 años para la posibilidad de realizar modificaciones contractuales de manera consensuada entre EPV y la futura concesionaria.

IV.3.4. Cronograma de la licitación y riesgos de coordinación.

249. Además de los aspectos analizados en las subsecciones anteriores, de la revisión de la Solicitud y las BALI, esta Fiscalía identificó algunos aspectos del proceso licitatorio que podrían influir en las condiciones de competencia durante el proceso de licitación, especialmente en lo que respecta a posibles riesgos de coordinación. A continuación, se presenta una breve descripción de estos riesgos, junto con recomendaciones generales basadas en pronunciamientos previos realizados por esta Fiscalía, la jurisprudencia relevante y la opinión de organismos internacionales.

250. A partir del estudio de las BALI, esta Fiscalía pudo identificar distintas instancias de encuentro entre los potenciales oferentes de la licitación. En primer lugar, según lo indicado en el cronograma de la licitación, establecido en el punto 2.1 de las BALI, se define un momento particular para que los potenciales oferentes obtengan los formularios de “Oferta Económica” y “Oferta Final” en formato físico y como requisito obligatorio para presentar ofertas. Así, el cronograma establece que los formularios deben ser entregados a los oferentes entre las 9:00 y 12:00 horas del segundo día hábil anterior a la recepción de ofertas²⁷⁶, sin indicar medidas para evitar que los posibles oferentes sean identificados o se encuentren en ese proceso.

251. Una segunda instancia de posible interacción dice relación con la obligación de los potenciales licitantes de concurrir, dentro de los cinco días hábiles antes de la fecha de recepción de ofertas, a un acto de firma y rúbrica del contrato preliminar de concesión, ante un Notario Público de la comuna de Valparaíso²⁷⁷, con el mismo tipo de riesgos indicados en el párrafo anterior.

252. Finalmente, el punto 2.9.2 de las BALI establece un cronograma diferenciado para la entrega de ofertas por parte de los potenciales interesados. Así, los oferentes pertenecientes al Grupo Dos (incumbentes) deben entregar sus ofertas en una fecha

²⁷⁵ Informe N° 8/2012, Informe N° 18/2020, Informe N° 20/2021, todos de este H. Tribunal.

²⁷⁶ Las BALI establecen que dichos formularios serán entregados una vez se presente el comprobante original de la compra de las bases de licitación. Véase EPV. BALI, sección 2.8.2. sobre “Oferta Económica”, p. 29.

²⁷⁷ El detalle de este procedimiento se encuentra las BALI. Ibid., sección 2.9.1. sobre “Firma y rúbrica del Contrato Preliminar”, p. 29.

determinada por EPV en un acto público y ante un ministro de fe. Luego, al tercer día hábil siguiente, en otro acto público, se recibirían las ofertas del Grupo Uno (nuevos entrantes).

253. Si bien las instancias identificadas no imponen un encuentro directo entre potenciales oferentes, resulta sencillo para una empresa poder identificar a sus potenciales competidores en cualquiera de estas instancias, lo que puede dañar la rivalidad en el proceso licitatorio, al incrementar los riesgos de conductas anticompetitivas del tipo coordinado y ajustar sus ofertas según la mayor o menor intensidad competitiva esperada. Asimismo, el carácter secuencial en la presentación de las ofertas, discriminando entre incumbentes y nuevos entrantes, genera espacios para comportamientos estratégicos de los oferentes²⁷⁸.

254. Al respecto y siguiendo la jurisprudencia en esta materia, esta Fiscalía considera que el ente licitante debe ser especialmente cuidadoso en el diseño de la licitación, en especial cuando el objeto licitado otorga un derecho a participar en un mercado²⁷⁹. Este esfuerzo debe ser aún mayor cuando los riesgos de conductas anticompetitivas pueden verse incrementados por las condiciones propias del mercado, como es el caso de autos²⁸⁰, y los costos de implementar medidas adecuadas para mitigarlos son bajos.

255. En opinión de esta Fiscalía, los hitos mencionados son fácilmente sustituibles por procesos digitales y no presenciales, minimizando los riesgos de coordinación y de conductas estratégicas que puedan afectar los resultados de la licitación, mientras que las propuestas por EPV en su Solicitud y borrador de las BALI no resultan idóneas para resguardar el proceso de conductas anticompetitivas.

²⁷⁸ Las instancias antes descritas propician la interacción entre los oferentes, lo que incrementaría los riesgos de coordinación. Asimismo, la diferenciación en la entrega de ofertas genera espacios para comportamientos estratégicos de los oferentes. Por ejemplo, en conocimiento de la cantidad de interesados que se presenten en el acto de apertura del Grupo 1 y del número de oferentes del Grupo 2, un interesado podría preparar varias ofertas según la competencia efectiva que enfrentaría.

²⁷⁹ Tal como lo indica el H. Tribunal en su Sentencia N° 100/2010, Considerando 11, “la forma como el Estado designe al proveedor de un bien o servicio, especialmente por medio del diseño del sistema de licitación, tendrá efectos en el mercado en que ésta incide. De ahí que los efectos en la competencia -o falta de ella- causados por la forma en que el Estado realiza estas licitaciones, afectan finalmente el bienestar general”.

²⁸⁰ Donde se observa un número reducido de potenciales oferentes que interactúan en otros mercados ofreciendo un servicio de similares características. Para un análisis más detallado, véase, por ejemplo, Marshall, Robert y Marx, Leslie, “Implementation of Collusion by Rings”. En *The Economics of Collusion: Cartels and Bidding Rings*, (The MIT Press, 2012), pp. 187–198. Asimismo, véase OECD, “Guidelines for detecting bid rigging in public tenders” (2009), p. 2, de la OECD, o World Bank, “Curbing fraud, corruption and collusion in the roads sector” (2011), pp. 12-13. Disponibles, respectivamente, en: <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/guideline-detecting-bid-rigging-public-tenders.pdf> y <https://documents1.worldbank.org/curated/en/975181468151765134/pdf/642830WP0Curbi00Box0361535B0PUBLIC0.pdf> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

256. De esta forma, se recomienda sustituir dichos procedimientos por otros que permitan limitar al máximo la interacción entre potenciales oferentes, por ejemplo, realizando el proceso licitatorio a través de medios electrónicos que cuenten con mecanismos de trazabilidad y certificación, donde cada oferente ingrese los documentos pertinentes y una única oferta económica dentro un mismo plazo fatal, y que esta se vaya develando en función de las etapas propias del proceso.

IV.3.5. Requisito de experiencia previa.

257. De acuerdo con lo dispuesto en el punto 2.7 inciso a) relativo a “*De la Experiencia y Estructura Patrimonial del Oferente*” de las BALI, cada oferente, o alguno de sus Miembros²⁸¹, debe acreditar tener experiencia en la operación portuaria, demostrando haber transferido un mínimo de 600 mil TEUs anuales de carga general, excluida la carga a granel, en al menos tres de los últimos cinco años, en puertos de acceso público. Además, para acreditar esta experiencia, el oferente o Miembro podrá usar su propia experiencia o, alternativamente, la de su sociedad matriz o la de las filiales de dicha matriz, donde tenga una participación mayoritaria, excluyendo la posibilidad de contar las participaciones minoritarias sin control y la suma de experiencia de dos o más Miembros²⁸².

258. Sobre este tipo de exigencias, informes anteriores de este H. Tribunal han señalado que, por una parte, éstas no deben ser desmedidas, pues ello podría constituir un desincentivo a la entrada de nuevos participantes o interesados en la concesión. Sin embargo, por otro lado, ha indicado que dichas exigencias deben ser suficientes para evitar ofertas que puedan generar problemas durante la operación del frente de atraque respectivo²⁸³.

259. Al respecto, esta Fiscalía considera que la propuesta de EPV no se encuentra adecuadamente justificada ya que exige acreditar un volumen de transferencia de carga significativo²⁸⁴, respecto de un periodo acotado que, además, puede estar afectado por

²⁸¹ Las BALI definen a un Miembro como un integrante de un consorcio Licitante, consorcio Oferente o consorcio Adjudicatario de la presente licitación.

²⁸² Véase EPV, BALI, sección 2.7. sobre “De la experiencia y estructura patrimonial del oferente”, p. 22.

²⁸³ Véanse, por ejemplo, los Informes N° 10/2014, N° 11/2014, y más recientemente, el Informe N° 18/2020, todos de este H. Tribunal.

²⁸⁴ De acuerdo con la información del Observatorio Logístico (revisada también en el Gráfico N° 8), correspondiente a: (i) el 83% de los 726.713 TEUs transferidos por TPS al año 2023; (ii) el 59% de los 1.013.584 movilizados en STI, y; (iii) el 114% de los 526.954 TEUs transferidos en DPW, todos para el mismo año.

eventos imprevistos que afecten las rutas de transporte marítimo, lo que podría constituir un obstáculo a la entrada de nuevos participantes o interesados en la concesión.

260. Dado lo anterior, resulta relevante tener a la vista lo ya indicado por este H. Tribunal en su Informe N° 18/2020, que estableció como requisito de experiencia la exigencia de transferencia mínima de 600 mil TEUs anuales en al menos tres años durante los últimos diez años²⁸⁵, para un terminal con una proyección de capacidad que alcanzaría los tres millones de TEUs anuales, siendo que la futura concesión de EPV tiene una proyección menor, de 2 millones de TEUs al año²⁸⁶.

261. En base a estas consideraciones, esta Fiscalía sugiere reducir la exigencia de experiencia propuesta en las BALI, con un requisito de transferencia mínima proporcionalmente menor -por ejemplo, de 400 mil TEUs anuales- durante al menos tres años, considerando un periodo superior a los cinco años e inferior o igual a los últimos diez años.

262. Por último, en el caso específico de la limitación establecida para que los Miembros de consorcios no puedan acumular experiencia entre ellos, este H. Tribunal la estimó como razonable en pronunciamientos anteriores²⁸⁷, siendo consistente con los objetivos que la justifican, y no observando esta Fiscalía que ella afecte significativamente la participación de posibles interesados.

IV.3.6. Parámetros indeterminados.

263. El análisis de las BALI efectuado por esta Fiscalía ha permitido detectar distintos aspectos relevantes que no están especificados de forma completa y que están relacionados con la intensidad competitiva en el proceso licitatorio, por lo que no es posible realizar un análisis acabado de los riesgos que pudieran generarse. Sin perjuicio de ello, esta FNE entiende que, dada la lejanía temporal del proceso licitatorio es difícil que esos parámetros estén ya definidos, y por consiguiente sugiere seguir los criterios establecidos por este H. Tribunal en pronunciamientos anteriores, en particular en el Informe N° 18/2020.

²⁸⁵ Véase H. Tribunal, Informe N° 18/2020, párr. 130 e inciso 10.

²⁸⁶ Si se suma, a la capacidad de transferencia actual del Puerto de Valparaíso, de 1,4 millones de TEUs/año (desde Tabla N°6, al sumar los 1.344 y 61 miles de TEUs/año de los Terminales 1 y 2, respectivamente), los aumentos en la capacidad de transferencia de 645 mil TEUs/año y 180 mil TEUs/año, contemplados en el POI, para el Sitio Costanera en el año 2034, y en el POIAP, para la extensión del Sitio 3 en el año 2039, respectivamente (conforme fue descrito *supra*).

²⁸⁷ Véase H. Tribunal, Informe N° 18/2020, párr. 126

264. Las materias que esta Fiscalía considera deben establecerse con criterios claros, y que no están determinadas en la Solicitud ni en las BALI son: (i) el establecimiento del patrimonio mínimo; (ii) los montos estipulados para las garantías y; (iii) las multas asociadas a eventuales incumplimientos por parte del futuro concesionario al contrato de Concesión.

265. En relación con el monto de patrimonio mínimo que cada oferente debe acreditar, de acuerdo a lo dispuesto en el punto 2.7 de las BALI, esta Fiscalía concuerda con lo indicado por este H. Tribunal²⁸⁸, en cuanto a que *“el monto establecido no constituya un desincentivo a la entrada de nuevos participantes o interesados en la concesión además que, en caso de que el oferente estuviera conformado por varios integrantes, cada uno debe acreditar un patrimonio no inferior al producto entre el patrimonio mínimo exigido y su participación accionaria en la sociedad concesionaria prometida”*.

266. Con respecto al monto de las garantías²⁸⁹, tal como lo indica este H. Tribunal²⁹⁰, es deseable que este no sea excesivo, esto es, que no disuada innecesariamente la participación de los interesados, siendo preferible que no sean superiores a lo que se necesita para cubrir los daños que irrogaría el riesgo que cubre cada garantía. Así, esta Fiscalía considera necesario que EPV, al no presentar un monto definido, al menos establezca una metodología de cálculo, objetiva y transparente, asociada al riesgo que cada garantía pretende precaver, cuyos resultados puedan ser verificados con suficiente antelación a la publicación de las BALI definitivas.

267. En el mismo sentido, con relación a las multas establecidas en el régimen de sanciones a incumplimientos²⁹¹, esta Fiscalía considera que sus valores deben: (i) establecerse de forma clara y precisa tanto en las bases de licitación finales como en el contrato de concesión y; (ii) como criterio general, estar calculados en función a la gravedad del incumplimiento para que cumplan su función disuasoria²⁹² sin que sea una carga excesiva para el concesionario.

IV.4. CONTRATO DE CONCESIÓN.

²⁸⁸ Véase H. Tribunal, Informe N° 18/2000, párr. 132.

²⁸⁹ Las BALI establecen una Garantía de Seriedad de la Oferta. Véase EPV, BALI, sección 2.8.1. sobre “Oferta antecedentes generales”, p. 23. Además, establecen tres garantías adicionales, para el fiel cumplimiento de Contrato inicial, del POI, y de POIAP. Véase EPV, BALI, sección 3.14. sobre “Garantías”, p. 59.

²⁹⁰ Véase H. Tribunal, Informe N° 18/2020, párr. 140.

²⁹¹ Véase EPV, BALI, sección 3.22. sobre “Multas”, p. 73.

²⁹² Tal como lo establece el H. Tribunal en el párr. 144 del Informe N° 18/2020, en el Informe N° 9, de fecha 31 de mayo de 2013, del H. Tribunal (en adelante, “Informe N° 9/2013”) y en el Informe N° 10/2014.

IV.4.1. Resguardos conductuales.

268. En relación con esta materia, esta Fiscalía observó que tanto la Solicitud, como las BALI propuestas para la Licitación contemplan los resguardos establecidos por este H. Tribunal en informes anteriores (Informe N° 5/2009, Informe N° 18/2020 e Informe N° 20/2021).

269. En efecto, según se desprende de la Solicitud y de la sección 3 de las BALI, sobre el contrato de concesión, se contemplan los siguientes resguardos: (i) obligaciones relativas a la prestación de servicios bajo términos y condiciones generales y no discriminatorios, que deben ser conocidas por los interesados; (ii) obligaciones relativas al cumplimiento de las tarifas máximas en virtud de las cuales se adjudicó la concesión, que deben cumplir con la condición de ser objetivas, públicas y no discriminatorias; (iii) obligaciones relativas al cumplimiento de estándares de calidad en la prestación del servicio y umbrales de ocupación y; (iv) reglas sobre prioridad de atención de naves, así como de asignación y reserva de capacidad; entre otras materias relevantes.

270. Además, EPV propone una serie de resguardos cuya finalidad es mitigar riesgos inherentes a la integración vertical entre concesionarios portuarios y los usuarios relevantes de los terminales, a saber: (i) separar, en los estados financieros del concesionario, los ingresos por servicios básicos de los ingresos por servicios especiales; (ii) informar a esta Fiscalía cambios en materia de prioridades para la asignación de sitios; (iii) la entrega semestral de información a EPV; (iv) regulación del procedimiento para la modificación del contrato de concesión y; (v) obligaciones tendientes a la protección de la libre competencia²⁹³.

271. Respecto de estas últimas, las BALI establecen que los estatutos de la sociedad concesionaria deben incluir las siguientes obligaciones:

1. Transparencia de accionistas: deben proporcionar información sobre las Personas Relacionadas para fiscalizar el cumplimiento de las condiciones de competencia fijadas en el informe.

²⁹³ A mayor abundamiento, el Reglamento de Uso de Frentes de Atraque de EPV (RUFA) establece las siguientes disposiciones clave:

1. Funcionamiento armónico: Garantizar un uso eficiente y sustentable de la infraestructura portuaria.
2. Control y coordinación: Supervisar normas para un uso equitativo y no discriminatorio del puerto.
3. Prestación continua de servicios: (i) Servicios continuos, incluyendo coordinación terrestre por EPV; y (ii) Terminales deben gestionar camiones según el Reglamento de Coordinación.
4. Trato no discriminatorio: Asegurar procedimientos justos y equitativos que fomenten la eficiencia y sostenibilidad.

2. Integración horizontal: ante vinculación excesiva con otro frente de atraque público, los accionistas deben reducir su participación o desvincularse según lo establecido.
3. Política de tarifas: (i) los premios o descuentos deben basarse en criterios objetivos y no discriminatorios; y (ii) Condiciones favorables deben integrarse a las tarifas públicas para garantizar igualdad de acceso.
4. Restricciones tarifarias: (i) las tarifas no pueden quedar sujetas a exclusividad de servicios; (ii) las tarifas no pueden estar referidas a metas cumplidas respecto de otros terminales u otros periodos; y (iii) no se pueden condicionar servicios básicos a especiales ni viceversa²⁹⁴.

272. En este sentido, la Fiscalía considera imprescindibles los resguardos a la competencia establecidos para la provisión de servicios portuarios básicos durante la Licitación para la operación conjunta de los Terminales 1 y 2 del puerto de Valparaíso, en la propuesta de EPV. Lo anterior es sin perjuicio de ajustes que debe realizar EPV en las BALI, tendientes a disminuir incertidumbres en el proceso de licitación y espacios de discrecionalidad del adjudicatario mientras opere la concesión, según se ha señalado a lo largo de este informe y que se entiende por incorporada la condición de que no se afectará -en términos generales- la atención de naves en el Terminal N°2 como consecuencia del uso de sus áreas de respaldo con carga correspondiente al Terminal N°1²⁹⁵.

273. Adicionalmente, cabe hacer presente que las BALI propuestas por EPV incorporan los estándares más recientes fijados por el H. Tribunal en relación con las obligaciones de información que debe cumplir un concesionario con la empresa portuaria²⁹⁶, buscando un monitoreo efectivo del cumplimiento de las condiciones de competencia fijadas, y un equilibrio en las relaciones entre concesionarios, empresas portuarias y usuarios del sistema portuario.

274. Así, esta Fiscalía constató que el Borrador de Bases contempla las siguientes obligaciones de información por parte del concesionario²⁹⁷:

- a. La obligación de proporcionar a EPV, a lo menos semestralmente, información respecto de sus controladores, accionistas y Personas Relacionadas que intervengan a cualquier título y en cualquiera de los eslabones del transporte marítimo de carga en el mercado relevante,

²⁹⁴ Véase EPV, BALI, sección 3.12.1 sobre “Tarifas de los servicios de los concesionarios”, p. 55.

²⁹⁵ Como fue analizado en la sección IV.1, *supra*.

²⁹⁶ Al respecto, las obligaciones más recientes sobre esta materia establecidas por el H. Tribunal están contenidas en los Informes N° 18/2020 y N° 20/2021.

²⁹⁷ Véase EPV, BALI, sección 3.1. sobre “Del adjudicatario”, p. 37 y sección 3.21 sobre “Fiscalización del Contrato”, pp. 73-77.

precisando los volúmenes de carga que movilizan en cada eslabón en el que participan, en cada uno de los segmentos de carga general en cada uno de los frentes de atraque de uso público de la región²⁹⁸.

- b. La obligación de proporcionar a EPV toda la información corporativa de la Sociedad Concesionaria y el pacto de accionistas, si lo hubiera²⁹⁹.
- c. La obligación de los accionistas de proporcionar a la sociedad concesionaria información acerca de las Personas Relacionadas para efectos de supervisar el íntegro y oportuno cumplimiento a las condiciones de competencia fijadas por el Informe.
- d. La obligación del concesionario de entregar anualmente información relativa a las mallas societarias de los accionistas de las concesionarias y sus empresas relacionadas, como asimismo las toneladas movilizadas en los respectivos frentes de atraque y por región, en los 12 meses anteriores a cada fiscalización, desagregada por tipos de carga y también por modalidades o categorías de usuarios, tanto a la empresa portuaria como a la Fiscalía Nacional Económica.
- e. La obligación del concesionario de entregar a EPV la información que resulte relevante para la contratación de los servicios portuarios, tales como precios y cumplimiento de estándares de calidad. Dicha información, además, deberá ponerse a disposición de cualquier interesado, tanto en las oficinas del concesionario como en los medios que utilice actualmente o en el futuro para informar sobre los servicios que preste (sitio web u otro).
- f. La obligación del concesionario de indicar en sus estados financieros qué servicios se clasifican como básicos y cuáles se clasifican como especiales³⁰⁰.

275. Si bien las obligaciones de información incluidas en las BALI propuestas por EPV están en línea con los estándares establecidos por el H. Tribunal, manteniendo los mecanismos de transparencia y supervisión en la operación portuaria que históricamente se han aplicado, la experiencia de esta Fiscalía, permite afirmar que ellas resultan insuficientes, por lo que se solicita complementarlas en los términos que se describen a continuación.

276. Relacionado con lo anterior, es especialmente relevante mejorar las medidas de supervisión para prevenir, identificar y fiscalizar actuaciones discrecionales por parte de los

²⁹⁸ Ibid., sección 3.23.2 sobre “Reclamo de sanciones y multas”, pp. 75-82.

²⁹⁹ Ibid., sección 3.1 letra c) sobre “Del adjudicatario”, p. 38.

³⁰⁰ Ibid., sección 3.12.1 sobre “Criterios Básicos, Tarifas de los Servicios del Concesionario”, p. 55.

concesionarios que les permitan explotar a clientes cautivos, como son los exportadores e importadores de carga en contenedor, por ejemplo aquellas descritas en el requerimiento presentado por esta Fiscalía en contra de TPS, DPW y STI, de fecha 11 de marzo de 2024, ante el H. Tribunal, que dio origen al procedimiento Rol C N°506-24³⁰¹.

277. En dicha instancia esta Fiscalía acusó que tres de las concesionarias de la Región de Valparaíso implementaron el cobro de una tarifa básica por actividades de seguridad en la transferencia de carga (en adelante, “**Tarifas de Seguridad**”), a exportadores e importadores que no mantienen vínculos comerciales con los terminales ni injerencia en el terminal definido por la naviera, luego de que las solicitudes de registro fueran aprobadas por las respectivas empresas portuarias.

278. Como consecuencia de lo anterior, en el ámbito de las Tarifas de Seguridad -así como en otros servicios obligatorios- no existe competencia entre terminales portuarios basada en las preferencias de importadores o exportadores, a diferencia de lo que ocurre con las empresas navieras. Esto se debe a que los importadores y exportadores están obligados a pagar las tarifas de dichos servicios del terminal portuario contratado por la empresa naviera con la que operan. En este contexto, al imponer el pago de determinadas tarifas sobre importadores y exportadores, cuando éstos no tienen injerencia en la determinación del puerto, las concesionarias han logrado aumentar las tarifas efectivas totales asociadas a los servicios de transferencia. Esto incluye tanto los servicios básicos de transferencia de carga como los servicios de seguridad vinculados a dicha transferencia.

279. Al respecto, esta Fiscalía no identificó, ni en la Solicitud de EPV, ni en sus BALI, medidas de mitigación o resguardos para prevenir conductas como las descritas *supra*. Dado lo anterior, esta Fiscalía considera necesario que las BALI incluyan, al regular las condiciones aplicables a las Tarifas Básicas, prohibiciones relativas a cobros adicionales por actividades y/o recursos implícitos y necesarios para prestar alguno de los servicios básicos, considerando que todas las actividades propias de un servicio básico deben quedar comprendidas bajo el mismo sin poder desglosarse de manera de crear otro servicio básico independiente.

280. Junto con lo anterior, esta Fiscalía considera que existe un riesgo significativo si el contrato de concesión no incorpora obligaciones destinadas a prevenir e identificar riesgos conductuales del futuro concesionario, tales como sabotaje, aplicación de descuentos discriminatorios, no objetivos o no públicos, así como la prestación de un servicio de menor

³⁰¹ Requerimiento FNE disponible en: <https://consultas.tdlc.cl/do_search?proc=3&idCausa=42435> [fecha de última consulta: 11 de febrero de 2025].

calidad a los competidores, especialmente en escenarios donde puedan existir restricciones verticales.

281. Si bien estas obligaciones pueden estar incluidas en las BALI, su ausencia en el contrato de concesión puede generar dificultades a la empresa portuaria para supervisar y exigir su cumplimiento efectivo, debilitando los mecanismos de control. Esto podría traducirse en prácticas que afecten la libre competencia y la eficiencia operativa del puerto, perjudicando tanto a los usuarios como a los actores competidores en la cadena logística. Por ello, es fundamental que estas obligaciones se trasladen completamente al contrato de concesión, para prevenir diferencias interpretativas respecto de su exigibilidad por la empresa portuaria, lo que facilita comportamientos oportunistas o anticompetitivos por parte del concesionario.

282. Por último, a propósito de los resguardos conductuales, cabe señalar que, con la eventual consolidación de un único concesionario en operación en el puerto, EPV se enfrentará a un escenario de fiscalización especialmente complejo, debido a que por todo el periodo de la concesión sólo tendrá una contraparte. La reducción de fuentes de información independientes, la interacción diaria con sólo un concesionario, y las asimetrías de información -ya que EPV dependerá casi exclusivamente de los datos y reportes proporcionados por el propio concesionario- reduce la capacidad de ser efectivamente independiente respecto de las decisiones y conductas de la concesionaria que supervisará, lo que limita también su capacidad de contrastar o verificar la información desde otras fuentes. Esta situación aumenta el riesgo de captura regulatoria, donde la relación entre la entidad fiscalizadora y el operador concesionado se torne demasiado cercana, influenciada o interdependiente, afectando la objetividad en la supervisión y el cumplimiento de las condiciones del contrato de concesión.

283. Para mitigar estos riesgos, se sugiere fortalecer la interacción de EPV con otros organismos relevantes, como el SEP y EPSA. Esta colaboración permitiría el acceso a información adicional sobre el desempeño del sector, así como a buenas prácticas en materia de fiscalización y regulación. El intercambio de datos de mercado a nivel regional, indicadores operativos y experiencias en la supervisión de concesionarios contribuiría a mejorar la capacidad de EPV para identificar riesgos, tomar decisiones informadas y mantener un control efectivo sobre el concesionario. Además, esta mayor interacción ayudaría a prevenir posibles conflictos de interés y garantizaría una fiscalización transparente.

IV.4.2. Servicios y Tarifas Básicas.

284. Asimismo, a propósito del contrato de concesión, cabe referirse sobre la definición de los servicios básicos. La sección 1 de las BALI los definen como *“aquellos que son indispensables para el atraque de las naves, la Transferencia de Carga o para cuya provisión es necesaria la infraestructura entregada en Concesión, no existiendo la posibilidad de una provisión alternativa por parte de empresas distintas e independientes del Concesionario, de manera que éste los presta o puede prestar en condiciones de monopolio en el Frente de atraque; servicios cuya prestación es obligatoria para el Concesionario y cuyas Tarifas se encuentran sujetas a Valores Máximos”*³⁰². El Anexo II de las BALI especifica cada una de las actividades que quedan comprendidas dentro de los servicios básicos³⁰³. Sin embargo, no todos los servicios básicos ahí descritos son considerados en el polinomio definido por EPV para la determinación del menor IOT por los servicios básicos, criterio utilizado para la adjudicación de la licitación objeto de esta solicitud.

285. Conforme con lo informado por EPV en su Solicitud y en las BALI, el índice ofertado de tarifas por los servicios básicos se calculará, considerando como variables sólo: (i) la transferencia de contenedores no refrigerados (TTC); (ii) Transferencia de Contenedores Refrigerados (TTR); (iii) Transferencia de Carga Fraccionada No Hortofrutícola (TTF); (iv) Transferencia de Carga Fraccionada Hortofrutícola (TTH); (v) Uso de Muelle a la Nave (TMN) y; (vi) Uso de Muelle a la Carga (TMC), y no será aplicable a servicios básicos como transporte de pasajeros. Para los servicios básicos excluidos, EPV propone el establecimiento de un valor máximo para dichas tarifas, los que serán incluidos en las BALI y serán conocidos por todos los interesados en forma previa a participar en la licitación.

286. Sobre el punto anterior, en relación con la transferencia de carga ferroviaria, esta Fiscalía destaca que EPV, en su Solicitud, manifestó la intención de que los costos asociados a las inversiones en el área de transferencia de carga ferroviaria intermodal sean cubiertos mediante la tarifa básica de transferencia de carga, como ocurre para el caso de la carga rodoviaria, sin que se establezca una tarifa adicional³⁰⁴. Sin embargo, este criterio

³⁰² Véase EPV, BALI, sección 1 sobre “Definiciones”, p. 11.

³⁰³ Conforme a las BALI, son servicios básicos: (i) Transferencia de Contenedores No Refrigerados (TTC); (ii) Transferencia de Contenedores Refrigerados (TTR); (iii) Transferencia de Carga Fraccionada No Hortofrutícola (TTF); (iv) Transferencia de Carga Fraccionada Hortofrutícola (TTH); (v) Uso de Muelle a la Nave (TMN); (vi) Uso de Muelle a la Nave Cabotaje Insular (TMNi); (vii) Uso de Muelle a la Carga (TMC); (viii) Transporte de Pasajeros (TTP) y; (ix) Uso Grúa para Izaje Embarcaciones Menores (TIE). Véase EPV, Anexo II BALI, sobre “Tarifas de Servicios Sujetos a Valores Máximos”, p. 34.

³⁰⁴ Establecidos en el punto 4.2, “Objetivos y beneficios a la competencia derivados del Proyecto. Inciso v) Mejorar la transferencia de carga ferroviaria”. Véase Solicitud, p. 46.

no se encuentra de manera explícita en las BALI presentadas. Por lo tanto, la FNE propone al H. Tribunal incorporar este criterio en su informe, con el objetivo de evitar posibles controversias, como las ya analizadas en esta sede en el caso del Terminal Intermodal de Barrancas en el Puerto de San Antonio³⁰⁵.

287. En el mismo sentido, para esta Fiscalía resulta particularmente problemático que EPV no incorpore la tarifa de transporte de pasajeros en el índice de adjudicación, pues ello debilita los principios fundamentales de la libre competencia. La omisión de este componente en el proceso licitatorio, sobre todo considerando que el POIAP contempla la construcción de un muelle para la atención de cruceros, impide que se refleje adecuadamente el impacto del precio en la asignación de recursos, lo cual es un pilar esencial para garantizar un resultado eficiente y competitivo. Al no incluir la tarifa de pasajeros como un criterio relevante en el índice de adjudicación, se elimina un incentivo clave para los oferentes de competir en este aspecto, lo que a su vez distorsiona el proceso licitatorio. En efecto, la imposición de un límite tarifario ("*cap*") sustituye el proceso competitivo por una decisión unilateral que restringe la posibilidad de alcanzar precios más bajos en beneficio de los consumidores. Esta medida, lejos de fomentar la competencia, introduce rigideces que podrían favorecer a ciertos actores y limitar la eficiencia del mercado.

288. Además, la falta de información por parte de EPV respecto a la metodología utilizada para determinar el *cap* y los criterios específicos que sustentan su cálculo aumenta la opacidad del proceso, generando incertidumbre y debilitando la confianza de los potenciales oferentes y de los usuarios del servicio. Esta ausencia de transparencia no solo limita la posibilidad de un control efectivo por parte de las autoridades competentes, sino que también impide evaluar si dicho límite tarifario ha sido fijado bajo parámetros razonables y objetivos que respondan a las condiciones del mercado. Por tanto, el diseño actual del proceso licitatorio, al no considerar elementos como la tarifa de pasajeros no solo restringe la competencia efectiva, sino que también podría generar resultados que no optimicen el bienestar social ni el interés público.

289. Por ello, en opinión de esta Fiscalía, EPV debería incluir en el polinomio para determinar el menor IOT por los servicios básicos, la tarifa correspondiente al transporte de pasajeros definido en el Anexo II de las BALI, así como también proveer de una metodología que permita esta inclusión en el índice de adjudicación sin que se produzcan distorsiones, producto de la dificultad de homologar estas tarifas a aquellas determinadas según toneladas de carga.

³⁰⁵ Causa Rol NC N°464-20, caratulada "Consulta de Ferrocarril del Pacífico S.A. sobre Terminal Intermodal Barrancas", del H. Tribunal.

290. Ahora, respecto de las otras tarifas básicas descritas en el Anexo II de las BALI, y en la medida que estas no puedan ser incorporadas en el polinomio para determinar el menor IOT, se propone mantener el criterio definido en las BALI, que sea la propia EPV la que establezca *ex ante* un límite máximo o *cap* tarifario. No obstante, es fundamental que EPV explique la metodología utilizada para determinar dicho *cap*, asegurando que este se base en criterios técnicos objetivos, como la estructura de costos, los niveles de inversión requeridos y las condiciones del mercado. De esta forma, se fortalecería la transparencia y previsibilidad del proceso de licitación, garantizando que las condiciones tarifarias sean razonables y competitivas.

IV.4.3. Obligaciones de Pago

291. Tanto la Solicitud como las BALI determinan dos tipos de pagos que el adjudicatario de la licitación debe hacer a la empresa portuaria. El primero, denominado Pago Estipulado, corresponde al reembolso de los *“gastos incurridos por EPV en las tareas, asesorías, estudios y actividades necesarias para preparar el proceso de licitación, así como pagar los costos asociados a la tramitación ambiental, entre otros costos relacionados directamente a la concesión”*³⁰⁶. De esta forma, la letra a) de la sección 3.13.1 de las BALI establece las fechas para su pago sin precisar, por el momento, el valor de este cobro.

292. Al respecto, esta Fiscalía entiende la imposibilidad de establecer un monto en este estado del proceso de la licitación. Sin embargo, para resguardar las mejores condiciones de competencia en el proceso licitatorio, se considera apropiado repetir lo indicado por este H. Tribunal en el punto 7 del Informe N°20/2021 respecto a que este cobro debe estar asociado a costos. Así, resulta conveniente que la definición del Pago Estipulado esté debidamente fundamentada y pueda ser verificada en la versión definitiva de las BALI.

293. El otro pago incluido en la Solicitud corresponde al Canon Anual, que tiene dos componentes, uno fijo determinado en función al producto del Valor de Reposición de los activos entregados en la concesión y la tasa WACC³⁰⁷, y uno variable que se determina en función de las toneladas transferidas en el año anterior³⁰⁸.

³⁰⁶ Véase EPV, Solicitud, sección 10.4 inciso a. “Determinación de pagos a EPV. a. Pago estipulado”, p. 88.

³⁰⁷ El WACC (por sus siglas en inglés, *Weighted Average Cost of Capital*, o Costo Promedio Ponderado de Capital) es una métrica financiera que representa el costo promedio que tiene una empresa para financiar sus activos, ponderando los costos de las diferentes fuentes de financiamiento, como deuda y capital propio.

³⁰⁸ Véase EPV, Solicitud, sección 10.4 inciso b. “Determinación de pagos a EPV. b. Canon Anual”, p. 88.

294. En cuanto al componente fijo, este se encuentra alineado con la recomendación del H. Tribunal en el Informe N° 20/2021, sin perjuicio de que esta Fiscalía solicita al H. Tribunal que defina expresamente la metodología y los parámetros o ponderadores que deberá utilizar EPV en el cálculo de la tasa WACC, y que se incorporen en las BALI definitivas.

295. Por otra parte, respecto de la componente variable, su pago solo se haría efectivo si la carga transferida supera un umbral definido por la propia EPV y se justifica en función a lo *“requerido para poder financiar los costos operacionales de EPV y las inversiones en espacios comunes en consonancia con el aumento del volumen de transferencia esperado”*³⁰⁹. En la letra b) de la sección 3.13.1 de las BALI definitivas quedarán establecidos tanto el umbral de Toneladas, como el cobro por cada tonelada adicional transferida sobre dicho umbral (US\$/Ton)³¹⁰.

296. Al respecto, esta Fiscalía considera que EPV debe justificar de forma clara cómo un aumento de la carga transferida incide en sus costos operacionales e identificar cuáles son las inversiones que se requerirían en función a estas circunstancias, de manera que este cobro tenga una justificación en costos tal como lo indicó el H. Tribunal. De lo contrario, y tal como se indicó en el Informe N° 20/2021, se sugiere que se elimine este pago, en atención a que esos cobros adicionales serían transferidos a los usuarios finales a través de las tarifas.

297. Finalmente, la Solicitud establece la creación de una reserva de fondos para la ejecución de proyectos aprobados por la Mesa de Responsabilidad Social Empresarial³¹¹, cuyo *“objetivo principal será promover la internalización de la ética empresarial para el desarrollo de un ecosistema virtuoso entre EPV, el concesionario de la licitación y la comunidad de la ciudad de Valparaíso”*³¹². En este caso, EPV reconoce lo indicado por este H. TDLC en su Informe N° 20/2021, en relación con el riesgo de que estos aportes sean traspasados a los usuarios del terminal portuario a través de las tarifas. Sin embargo, la empresa portuaria argumenta que la modalidad de adjudicación a menores tarifas y la determinación del I_{max} mitigaría dicho riesgo. Además, EPV argumenta que con dichos fondos atendería la responsabilidad de concretar la ampliación portuaria en armonía con las diferentes vocaciones de la ciudad.

³⁰⁹ Ibid.

³¹⁰ Cabe notar que el Anexo XII de las BALI establece el mecanismo de verificación de estos cálculos.

³¹¹ La mesa de responsabilidad social empresarial está conformada para este efecto por representantes del Concesionario, la Empresa Portuaria Valparaíso y la Ilustre Municipalidad de Valparaíso.

³¹² Véase EPV, Solicitud, sección 4.2 letra e) punto iv. “Objetivos y beneficios a la competencia derivados del Proyecto. e. Generar beneficios al entorno. iv. Crear una Mesa de Responsabilidad Social Empresarial”, pp. 45-46.

298. Sobre esta materia, desde una perspectiva de la libre competencia, como ha señalado en el H. Tribunal “[...] los mayores pagos que deba hacer el concesionario a EPV, se traducirán en mayores tarifas, por lo que este pago no deberá ser contemplado en las bases de licitación definitivas”³¹³, opinión que esta Fiscalía comparte. Sin perjuicio de lo anterior, y entendiendo que la finalidad de este fondo es “limitar el impacto del proyecto en la comunidad de Valparaíso, y canalizar las externalidades del proyecto”³¹⁴, en caso de que se decida incorporar dicho pago, este debiese definirse de manera anticipada en las BALI y el borrador del contrato de concesión, estableciendo el monto y las condiciones de pago correspondientes.

IV.4.4. Medidas adicionales para facilitar la fiscalización.

299. A propósito de la efectividad de la regla que este H. Tribunal determine en materia de restricción a la integración vertical, cobra relevancia el mecanismo de verificación del cumplimiento de dicha restricción a lo largo del desarrollo de la concesión. En este sentido, el Anexo XIV de las BALI en su sección 1.3, establece un manual de verificación de indicadores³¹⁵ que contendrá los parámetros necesarios para calcular los porcentajes de participación. Sin embargo, las BALI no proporcionan una metodología expresamente definida para realizar dicho cálculo.

300. Sobre esta materia, esta Fiscalía considera necesario que EPV establezca expresamente la metodología y fórmula de cálculo que se utilizará para la verificación del cumplimiento del límite de integración vertical, junto con la respectiva fuente de datos a utilizar, esto para cada uno de los eslabones considerados en la cadena de suministro de transporte marítimo. Además, se propone que se incluyan, expresamente, ejemplos para que se eviten discusiones *a posteriori* con el adjudicatario, tal como ocurrió en los autos Rol NC N°533-24 del H. Tribunal. Para estos efectos, esta Fiscalía estima adecuado que se

³¹³ Véase H. Tribunal, Informe N° 20/2021, párr. 84, p. 50.

³¹⁴ Véase EPV, Solicitud, sección 4.2 letra e) punto iv. “Objetivos y beneficios a la competencia derivados del Proyecto. e. Generar beneficios al entorno. iv. Crear una Mesa de Responsabilidad Social Empresarial”, pp. 44-45.

³¹⁵ Dicho mecanismo indica: “*El Concesionario deberá entregar a Empresa Portuaria Valparaíso una declaración aprobada por el directorio de la Sociedad Concesionaria y suscrita por su gerente general y dos directores titulares informando que el Concesionario ha dado cumplimiento a las normas sobre integración vertical establecidas en el Informe durante el semestre respectivo.*

Junto con la citada declaración, el Concesionario deberá entregar una memoria de cálculo que respalde la declaración efectuada e incluyendo, al menos, la identificación de sus controladores, accionistas y Personas Relacionadas, que intervengan a cualquier título en cualquiera de los eslabones del transporte marítimo de carga en la Región de Valparaíso, precisando los volúmenes de carga que movilizan en cada eslabón en el que participan, en cada uno de los segmentos de carga general y en cada uno de los frentes de atraque de uso público de la región.

La primera declaración se formulará en el momento que corresponda una vez que hayan transcurrido 12 meses a contar de la fecha de constitución del Concesionario como sociedad anónima”.

utilicen las metodologías de cálculo que ya ha proporcionado el H. Tribunal en diversos pronunciamientos³¹⁶, especificando, además, que la fuente de la información a utilizar sea, principalmente, la que provenga directamente de la operación de las naves, por recalada, utilizada por el concesionario y la empresa portuaria. Este requerimiento se debe a que la fuente utilizada incide en los resultados arribados, conforme ha explicado esta Fiscalía al H. Tribunal en procesos anteriores³¹⁷.

301. En este contexto, se considera necesario adoptar medidas que otorguen mayores facultades a EPV para obtener información de las concesionarias, proponiéndose la ampliación del deber de entrega de antecedentes a fin de incluir, no solo a socios, accionistas, administradores -y sus personas relacionadas-, sino también, de manera explícita, a los beneficiarios finales³¹⁸, incluyendo la carga intervenida por todos ellos en los distintos segmentos de la cadena de suministro del transporte marítimo. Esta ampliación es crucial para permitir una fiscalización efectiva del cumplimiento del límite de integración vertical, en línea con pronunciamientos previos de esta Fiscalía³¹⁹. A modo de ejemplo, atendidas las dificultades de fiscalización, esta Fiscalía ha recomendado que las empresas portuarias recaben información sobre las mallas societarias de los accionistas de sus

³¹⁶ Por ejemplo, véanse aportes de antecedentes de la Fiscalía en: (i) Rol NC N°444-18, a folio 796, Gráfico N° 8; (ii) Rol NC N°470-20, a folio 97, Tablas N°14, 15 y 16 y; (iii) Rol NC N°533-24, a folio 101, a partir de la p. 17.

³¹⁷ Como fue descrito en aportes de antecedentes de la Fiscalía en: (i) Rol NC N°440-17, a folios 566, 567 y 833; y (ii) Rol NC N°491-21, a folio 86, desde párr. 214, p. 78.

³¹⁸ Conforme con lo dispuesto en el inciso tercero y ss. del artículo 16 de la Ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios: “Se considera persona beneficiaria final a aquellas personas naturales, chilenas o extranjeras, con o sin domicilio en Chile, que:

a) Posean, directa o indirectamente, a través de sociedades u otras entidades con o sin personalidad jurídica, una participación igual o mayor al 10 por ciento del capital, aporte, derecho a utilidades, o tengan derecho a voto o veto, respecto de una persona jurídica, un fondo de inversión u otra entidad sin personalidad jurídica, constituida o domiciliada en Chile, o con cualquier tipo de establecimiento permanente en Chile; o

b) Puedan elegir o hacer elegir, directa o indirectamente, a la mayoría de los directores o administradores de dichas personas jurídicas, fondos de inversión o entidades constituidas o domiciliadas, o con cualquier tipo de establecimiento permanente en Chile, cambiarlos o removerlos, independiente de su participación en el capital o aporte, el derecho a utilidades o el derecho a voto o veto en los términos de la letra a) de este artículo; o

c) Ejercen el control efectivo de las personas jurídicas, fondos de inversión o entidades constituidas o domiciliadas, o con cualquier tipo de establecimiento permanente en Chile. Se entiende por ello cualquier atribución o facultad que les permita tomar o hacer que otros tomen decisiones sobre dichas entidades. El Servicio de Impuestos Internos podrá, mediante resolución, determinar casos especiales de control efectivo.

Cuando no sea posible identificar una persona beneficiaria final conforme a las reglas anteriores, se considerará como tal y deberá informarse como persona beneficiaria final a aquella persona natural que directa o indirectamente ejerza funciones de dirección o administración del obligado a reportar”.

³¹⁹ Aporte de Antecedentes FNE en causa Rol ERN N°32-2023, caratulada “Expediente de recomendación normativa sobre participación de grupos empresariales en distintos ámbitos de la economía”, a folio 111.

concesionarias y sus empresas relacionadas como, asimismo, las toneladas movilizadas en los respectivos frentes de atraque por cada región en los 12 meses anteriores a cada fecha de fiscalización, desagregadas por tipos de carga y también por modalidades o categorías de usuarios³²⁰.

302. Lo anterior está en línea con lo ya solicitado por esta Fiscalía al H. Tribunal en autos Rol NC N°470-20³²¹, donde, además, se consideró necesario establecer la obligación de que, en caso de que el adjudicatario tuviera la calidad de usuario relevante a la fecha de adjudicación —conforme a lo definido en el respectivo informe—, presentara un plan de ajuste de su participación. Esto, a pesar de lo indicado en el Manual de Verificación de Indicadores respecto del plazo de 12 meses para realizar la primera declaración. Dicha obligación, además, se considera imprescindible por esta Fiscalía, considerando los antecedentes conocidos en autos Rol NC N°533-24.

303. De esta forma, a juicio de esta Fiscalía, las BALI debiesen indicar que cualquier modificación del manual de verificación de indicadores en relación con la verificación del cumplimiento del límite de integración vertical debiera ser expresamente autorizada por el H. Tribunal por medio de un procedimiento contemplado en el artículo 31 del DL 211, con el objeto de modificar el pronunciamiento del H. Tribunal en estos autos.

304. Adicionalmente, y dados los eventuales riesgos identificados, descritos en las subsecciones anteriores, en opinión de esta Fiscalía resulta fundamental que tanto las BALI como el contrato de concesión establezcan metodologías claras para la fiscalización de los resguardos conductuales a los que estará sujeto el concesionario. Estas metodologías deben definir con precisión los criterios, procedimientos, plazos y mecanismos de control que permitan monitorear de manera efectiva el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la prevención de conductas anticompetitivas, como el sabotaje, la aplicación de descuentos discriminatorios, la prestación desigual de servicios o cualquier otra práctica que pueda afectar la competencia. Contar con un marco claro y detallado para la fiscalización no solo proporciona seguridad jurídica a las partes, sino que también facilita la detección temprana y corrección de incumplimientos. Esto es esencial para mantener un entorno competitivo y proteger los intereses de todos los actores involucrados en la cadena logística.

³²⁰ En autos rol NC N°444-18, a folio 796, p. 51, refiriéndose a las recomendaciones propuestas en Informe de Archivo de la Fiscalía de la Investigación Rol N° 2315-14, *Op. Cit.*, pp. 13-14 y 35.

³²¹ Aporte Antecedentes FNE en autos rol NC N°470-2020, folio 97, p. 79, cuando se solicitó: “*Que se establezcan condiciones explícitas para facilitar la fiscalización que corresponde a la Empresa Portuaria en relación al cumplimiento de las obligaciones del concesionario en general y en lo relativo a las reglas de integración vertical (...)*”.

305. Junto con lo anterior, se propone implementar un mecanismo de comunicación previa a la Fiscalía, mediante el cual EPV remita oportunamente un borrador de las BALI y del contrato de concesión. Este procedimiento tiene como objetivo facilitar la labor de fiscalización, permitiendo que la Fiscalía cuente con información anticipada para analizar los aspectos relevantes en plazos razonables. Es importante destacar que este mecanismo no implica que la Fiscalía valide ni apruebe el contenido de los documentos, sino que busca mejorar la coordinación y la eficiencia en el proceso de supervisión, asegurando el cumplimiento de la normativa de libre competencia y la transparencia en el desarrollo del proyecto.

306. Además, en opinión de esta Fiscalía es necesario que el contrato de concesión incluya una cláusula de responsabilidad general del concesionario, la cual tiene como finalidad definir las obligaciones fundamentales del concesionario en relación con el cumplimiento normativo y contractual. Esta cláusula debe establecer expresamente que el concesionario es responsable de ejecutar sus actividades conforme a lo dispuesto en el informe del H. Tribunal, las BALI, el contrato de concesión y la normativa aplicable. Además, debe señalar que, en caso de discrepancias o conflictos, las condiciones fijadas por el H. Tribunal tendrán preeminencia sobre las BALI y el contrato de concesión. Con esta cláusula se busca garantizar que el concesionario actúe bajo un marco de responsabilidad integral, promoviendo la transparencia, el respeto a la normativa de libre competencia y el cumplimiento de los objetivos estratégicos del proyecto concesionado.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

V.1. Sobre la operación conjunta

307. Según lo indicado por EPV en la Solicitud, la operación conjunta de los Terminales 1 y 2 del Puerto de Valparaíso se funda en el objetivo de incrementar la competencia en la región, con un proyecto que pueda competir en similares condiciones con los terminales portuarios de San Antonio y que optimice el uso de las capacidades complementarias de los Terminales 1 y 2, que enfrentan restricciones operativas distintas. El proyecto tendría como efecto inmediato el aumento de la capacidad operativa total del puerto, en un 7%, alcanzando de esa manera aproximadamente 1.087 mil TEUs anuales.

308. A juicio de esta Fiscalía, no se pudo identificar que dicha operación conjunta sea capaz de producir un deterioro significativo de las actuales condiciones de competencia en el sistema portuario de la Región de Valparaíso. En efecto, en el mediano plazo la operación conjunta del puerto de Valparaíso podría fortalecer la intensidad competitiva frente a otros puertos, como San Antonio, siempre que se adopten ciertos resguardos para proteger la competencia en el sistema portuario.

309. Sin perjuicio de lo anterior, considerando que las características de esta operación conjunta conllevarían una reducción temporal de los concesionarios para la carga fraccionada -ya que el Terminal 2 está especializado y moviliza cerca del 90% de este tipo de carga en la región- y que no es posible descartar escenarios de congestión durante los primeros cuatro años de la concesión, es crucial garantizar que el futuro Puerto de Valparaíso siga ofreciendo los servicios de carga fraccionada que actualmente provee el Terminal 2, evitando que este tipo de carga sea desplazada por la transferencia de carga en contenedores, al menos hasta la materialización del POI.

310. Por ello, esta Fiscalía propone la incorporación de resguardos específicos en las BALI y en el contrato de concesión que impidan al concesionario desplazar la carga fraccionada por contenedores, tanto en la estructura del Índice Tarifario como en las reglas de priorización de naves.

V.2. Sobre las restricciones estructurales

311. En cuanto a las medidas estructurales para evitar riesgos de integración horizontal con otros terminales portuarios de la región, se propone seguir los lineamientos del Informe N° 18/2020, estableciendo una prohibición absoluta de esta práctica y un plazo máximo para desprenderse de la participación en otra concesionaria, que minimice la operación simultánea.

312. En este marco, se sugiere eliminar el modelo de "dos cajas" propuesto por EPV, dado que no se identificaron argumentos suficientes para justificar un mecanismo que distinga entre nuevos entrantes e incumbentes, considerando que solo uno de los actuales concesionarios estaría operando al momento de inicio de las nuevas operaciones.

313. De mantenerse el modelo de "dos cajas", se considera necesario ajustar el concepto de incumbente para que únicamente califiquen como tales los operadores con concesión vigente a la fecha de inicio de operaciones de la nueva concesión del puerto de Valparaíso. En cualquiera de los escenarios, se recomienda adoptar un mecanismo expedito para que, en caso de adjudicación a una concesionaria o a sus accionistas (directos o indirectos) con participación en otro terminal de la región, se imponga la obligación de desinvertir una de las concesiones dentro de un plazo máximo de 9 meses contados desde la fecha de firma del contrato de concesión.

314. Adicionalmente, en el escenario eventual de una operación simultánea de dos concesiones del mercado relevante, se recomienda que las BALI y el contrato de concesión incluyan condiciones especiales de resguardo para evitar la compartición inapropiada de información competitivamente sensible entre los concesionarios involucrados. Éstas

podrían considerar la operación transitoria mediante un administrador independiente, la suspensión o renuncia al ejercicio de los derechos societarios, la supervisión del cumplimiento de las condiciones por parte de un tercero independiente u otros mecanismos equivalentes.

315. Además, se sugiere mantener restricciones estrictas a la integración horizontal durante la concesión para preservar la presión competitiva en el mercado, dado que, al menos hasta la entrada en operación del Terminal Mar, solo quedarán tres concesionarios de puertos públicos en el mercado relevante.

316. Por otra parte, el análisis de las condiciones de mercado da cuenta, por un lado, de la existencia de riesgos relevantes relacionados con la concentración de las empresas navieras en los servicios y rutas que recalán en la Región de Valparaíso. Por otro lado, no se pudo descartar eventuales episodios de congestión en servicios portuarios, especialmente en la etapa inicial de la concesión. Por lo tanto, es de parecer de esta Fiscalía adoptar una alternativa más prudente respecto de la participación -directa e indirecta- de usuarios relevantes en la propiedad de la concesionaria.

317. En ese sentido, se estima adecuado restringir la integración vertical de manera que la participación accionaria que tengan los usuarios relevantes no les permita -directa o indirectamente, individual o conjuntamente- ejercer influencia decisiva en la administración de la concesionaria, limitando tal participación accionaria para que no permita a los usuarios relevantes asegurar la mayoría de los votos en las juntas de accionistas, elegir a la mayoría de los directores, ni designar al Gerente General.

318. Esto requiere ser complementado con restricciones en la constitución y gobernanza de la sociedad que debe formarse para el desarrollo de la concesión. Tales resguardos deben evitar que los usuarios relevantes controlen la sociedad o ejerzan en ella influencia decisiva y, al menos, deberían considerar restricciones a la celebración de pactos de accionistas sobre control o actuación conjunta, al establecimiento de derechos de veto respecto de materias relevantes, nominación de directores y ejecutivos relevantes, junto con un programa de cumplimiento para el monitoreo de estas restricciones.

319. En caso que este H. Tribunal considere que los usuarios relevantes puedan ejercer control o influencia decisiva sobre la concesionaria, se solicita establecer que el conjunto de usuarios relevantes no podrá tener, directa o indirectamente, más de la mayoría de la participación en el capital, en los derechos de voto o en las utilidades de la concesionaria, junto con imponer mayores resguardos de fiscalización y monitoreo de posibles conductas que alteren la competencia en cualquier segmento del mercado.

320. En especial, se considera necesario que la concesionaria desarrolle e implemente un programa de cumplimiento que abarque todas las obligaciones y deberes que establezca el correspondiente Informe del H. Tribunal respecto de su comportamiento comercial y operativo, conforme a la Guía de Programas de Cumplimiento de esta FNE³²², reforzado con auditorías externas periódicas y que, en ambos casos, deban reportar sus hallazgos y resultados directamente a este Servicio.

321. Esta Fiscalía considera que estas medidas serán efectivas y proporcionales a los riesgos que genera la integración vertical respecto de la gestión de la concesionaria, considerando la posibilidad de escenarios de congestión en los puertos del mercado relevante durante los primeros años de la concesión.

V.3. Sobre el criterio de adjudicación y otras reglas de la licitación

322. Con respecto al criterio económico de adjudicación, esta Fiscalía considera, en línea con lo indicado por este H. Tribunal, que es adecuado adjudicar al oferente que presente el menor IOT siempre que no supere el I_{max} . Sin embargo, la indefinición de ponderadores o coeficientes en el polinomio de adjudicación imposibilitan a esta Fiscalía emitir una opinión sobre su idoneidad. Por tanto, se solicita a este H. Tribunal definir los criterios generales sobre los cuales deben establecerse y un procedimiento oportuno y expedito para la revisión de su cumplimiento antes de la apertura del proceso de licitación. Esta Fiscalía considera que estos criterios generales debieran definirse expresamente para todos los casos de parámetros indeterminados que fueron identificados a lo largo de este aporte de antecedentes y que se detallan en la Tabla N° 19 siguiente.

323. Asimismo, considerando que esta Fiscalía identificó riesgos a propósito de nuevas inversiones distintas al POI y a los POIAP, de la reducción del plazo para modificar el contrato de concesión, de posibles instancias de encuentro entre potenciales oferentes en la licitación, del nivel de experiencia exigido a los oferentes, y de una serie de parámetros que se encuentran indeterminados en las BALI acompañadas por EPV en su Solicitud, se recomiendan las siguientes medidas:

³²² Disponible en <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2012/06/Programas-de-Cumplimiento.pdf>. Última revisión 20 de febrero de 2025.

Tabla N° 19: Resumen recomendaciones para subsección “Proceso de Licitación”

Sección	Tema	Recomendación
IV.3.1. Criterio de adjudicación	Ponderadores y/o coeficientes del polinomio	1. Incorporación en las BALI de la metodología a utilizar para determinar los ponderadores
		2. Que la fórmula para determinar los coeficientes o ponderadores se base en criterios objetivos y técnicos.
		3. Realización de auditorías o validaciones externas que verifiquen la correcta aplicación de los criterios metodológicos
IV.3.1. Criterio de adjudicación	Metodología para la determinación del I _{max}	4. Que el cálculo considere no sólo las proyecciones de carga, sino también costos y rentabilidad razonable de una empresa eficiente.
		5. Que sólo se haga público una vez que se haya adjudicado la licitación. Si se declara desierta, debe permanecer secreto.
IV.3.2. Nuevas inversiones distintas al POI y al POIAP.	Nuevas inversiones distintas de los POI y POIAP	6. Definición clara del tipo de inversiones reembolsables que califican dentro de esta categoría, debiendo excluir aquellas necesarias para alcanzar la capacidad definida.
IV.3.3. Modificaciones a las condiciones del contrato	Plazo para modificar el contrato de concesión	7. Que se aumente el plazo para modificar el contrato de concesión de 5 a 10 años.
IV.3.4. Cronograma de la licitación y riesgos de coordinación.	Encuentro entre potenciales oferentes	8. Sustituir las instancias de: (i) recoger presencialmente los formularios de “Oferta Económica” y “Oferta Final”; (ii) la rúbrica del contrato de concesión preliminar en fechas determinadas; y (iii) la presentación secuencial de ofertas, por otros que limiten al máximo la posibilidad de identificación e interacción entre posibles oferentes, como, por ejemplo, a través de medios electrónicos que cuenten con mecanismos de trazabilidad y certificación.
IV.3.5. Experiencia	Volumen de carga transferida exigido	9. Reducir la exigencia de experiencia propuesta en las BALI, con un requisito de transferencia mínima proporcionalmente menor, por ejemplo, de 400 mil TEUs anuales.
IV.3.6. Parámetros indeterminados	Patrimonio mínimo	10. Las BALI y el contrato de concesión deben establecer en forma clara y precisa su monto, el que no debe desincentivar la participación de oferentes.

Sección	Tema	Recomendación
	Garantías	11. Las BALI y el contrato de concesión deben establecer su monto mediante una metodología de cálculo, objetiva y transparente, asociada al riesgo que cada garantía pretende precaver.
	Multas	12. Las BALI y el contrato de concesión deben establecer en forma clara y precisa su monto, el que debe ser calculado en función a la gravedad del incumplimiento para que cumplan su función disuasoria.
		13. El Informe del H. Tribunal deberá establecer los mecanismos y plazos para la verificación del cumplimiento de estos criterios con suficiente antelación a la publicación de las BALI.

Fuente: Elaboración propia

V.4. Sobre los resguardos conductuales durante la concesión

324. La Fiscalía también subraya la necesidad de supervisión constante del cumplimiento de los compromisos contractuales y considera crucial implementar medidas de control. El contrato de concesión debe definir con claridad los derechos y obligaciones del concesionario, incluyendo compromisos de inversión, ejecución de obras y estándares de calidad. EPV debe establecer expresamente que primarán, para el concesionario y sus accionistas, los pronunciamientos del H. Tribunal por sobre las BALI y el contrato de concesión, y debe evaluar el cumplimiento y aplicar mecanismos correctivos en caso de incumplimientos. Lo anterior debiera aplicarse con mayor énfasis cuando se trate de garantizar condiciones no discriminatorias para todos los usuarios, evitando prácticas exclusorias, o tarifas discriminatorias o subsidios cruzados entre servicios regulados y no regulados, por ejemplo.

325. Por ello, para los riesgos identificados en la subsección “Contrato de concesión”, esta Fiscalía recomienda las siguientes medidas:

Tabla N°20: Resumen de recomendaciones para la subsección “Contrato de concesión”

Sección	Tema	Recomendación
III.2.3. Capacidad actualmente disponible y tasas de ocupación.	Actividades desarrolladas por la ZEAL	1. Que las BALI definan con claridad las actividades que podrán realizarse en las áreas de acopio del proyecto licitado, con la finalidad de evitar duplicidad con las labores de la ZEAL.

Sección	Tema	Recomendación
III.4. Barreras a la entrada.	Cumplimiento oportuno de los POI y POIAP	2. Que las BALI contemplen un esquema de multas escalonado y ponderado que incentive al concesionario a cumplir con los plazos de ejecución.
IV.4.1. Resguardos conductuales	Cobros injustificados por servicios básicos	3. Que las BALI incluyan prohibiciones relativas a cobros adicionales por actividades y/o recursos implícitos y necesarios para prestar alguno de los servicios básicos
	Resguardos conductuales en el contrato de concesión	4. Las obligaciones establecidas en el Informe y en las BALI para mitigar los riesgos conductuales deben también estar contenidas íntegramente en el contrato de concesión.
	Reducción fuentes de información para fiscalización de EPV	5. Fortalecer la relación de EPV con el SEP y EPSA para reducir asimetrías de información respecto del único concesionario que deberá fiscalizar.
IV.4.2. Servicios y tarifas básicas	Tarifa de la carga ferroviaria	6. Que las BALI y el contrato de concesión establezcan que los costos asociados a la carga ferroviaria están incluidos en la tarifa de transferencia de carga que compone el polinomio.
	Tarifa de transferencia de pasajero	7. Incluir en el polinomio utilizado para determinar el menor IOT la tarifa de transferencia de pasajeros.
		8. Verificación de la metodología utilizada para incorporar la tarifa de transporte de pasajeros en el polinomio con suficiente antelación a la publicación de las BALI.
	Otras tarifas de servicios básicos no incluidas en el polinomio	9. Verificación de la metodología empleada por EPV para determinar el límite máximo de tarifas para los servicios básicos no incluidos en el polinomio, con suficiente antelación a la publicación de las BALI.
IV.4.3. Obligaciones de pago	Pago Estipulado	10. Verificación de la metodología empleada por EPV para determinar el monto correspondiente al pago estipulado el que, además, debe estar debidamente justificado, con suficiente antelación a la publicación de las BALI.

Sección	Tema	Recomendación
	Componente fijo del canon anual	11. Verificación de la metodología y los parámetros o ponderadores utilizados en el cálculo de la tasa WACC, con suficiente antelación a la publicación de las BALI.
	Componente variable canon anual	12. Eliminar su cobro, salvo que EPV acredite costos operacionales directamente causados por la mayor carga transferida.
	Fondo MRSE	13. En caso de no eliminar este pago, verificación de la metodología y los parámetros o ponderadores que determinan el monto y las condiciones de pago correspondientes, con suficiente antelación a la publicación de las BALI.
IV.4.4. Medidas adicionales para facilitar la fiscalización	Fiscalización del cumplimiento del límite de integración vertical	14. Que EPV establezca las fuentes de información, metodología y fórmula de cálculo que se utilizará para la verificación del cumplimiento del límite de integración vertical, las que deberán incorporarse a las BALI y contrato de concesión.
	Atribuciones EPV para obtener antecedentes	15. Se deberá establecer la obligación de la concesionaria y sus accionistas de entregar a EPV información de sus personas relacionadas y beneficiarios finales.
	Modificaciones al Manual de Verificación	16. Que las BALI y contrato de concesión establezcan que cualquier modificación al Manual de Verificación que diga relación con el cumplimiento de lo dispuesto en el Informe correspondiente, debe ser autorizado previamente por el H. Tribunal.
	Fiscalización y control de resguardos conductuales	17. Que las BALI y contrato de concesión establezcan metodologías claras, adecuadas y suficientes para la fiscalización de los resguardos conductuales.
	Cláusula de responsabilidad general del concesionario	18. Incorporación en el contrato de concesión de una cláusula de responsabilidad general del concesionario respecto del cumplimiento íntegro de lo que establezca el Informe del H. Tribunal y las BALI.

Sección	Tema	Recomendación
	Prevalencia del Informe del H. Tribunal sobre las BALI y el contrato de concesión	19 Que el H. Tribunal establezca expresamente que las condiciones o reglas que fije en el informe que se pronuncie sobre esta Solicitud, prevalecerán por sobre las BALI y el contrato de concesión.

Fuente: Elaboración propia.

326. En conclusión, las medidas y recomendaciones propuestas buscan garantizar que la operación conjunta de los Terminales 1 y 2 del Puerto de Valparaíso contribuya al fortalecimiento competitivo del sistema portuario regional, minimizando riesgos de concentración y resguardando la eficiencia operativa. La Fiscalía enfatiza la importancia de establecer salvaguardas estructurales y conductuales que prevengan distorsiones en la competencia y aseguren una gestión transparente y equitativa durante el proceso de concesión. Asimismo, se subraya la necesidad de una fiscalización rigurosa y mecanismos correctivos oportunos que permitan mitigar potenciales riesgos, en particular aquellos asociados a la integración vertical. Estas medidas no solo contribuirán a la estabilidad del mercado, sino que también resguardarán el equilibrio entre eficiencia operativa y competencia.

POR TANTO,

AL H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA RESPETUOSAMENTE

PIDO: Tener por evacuado el informe de la Fiscalía Nacional Económica y, en mérito de lo expuesto, por debidamente aportados antecedentes a la Solicitud de autos. Asimismo, solicito acoger las recomendaciones y medidas propuestas en esta presentación, en cuanto resulten necesarias y proporcionales para el resguardo de la libre competencia en el mercado relevante.

PRIMER OTROSÍ: Por este acto, vengo en acompañar bajo confidencialidad los documentos que contienen información utilizada por esta Fiscalía para elaborar el presente informe, los que se enumerarán en el presente otrosí, por los fundamentos que se indicarán a continuación:

1. Archivo PDF denominado “Hapag-Lloyd Chile - Respuesta a Oficio Circ. Ordinario n.º105-24 [v. 06.12.24]”, correspondiente a carta de Hapag Lloyd Chile, de fecha 6 de diciembre de 2024.
2. Archivo PDF denominado “EPV - Minuta respuesta Oficio 2030 FNE”, correspondiente a carta de Empresa Portuaria Valparaíso, de fecha 10 de diciembre de 2024.

3. Archivo PDF denominado "21. Minuta Ejecutiva Demanda-Capacidad CONALOG jul 21", correspondiente al anexo a carta de Empresa Portuaria Valparaíso, de fecha 10 de diciembre de 2024.
4. Archivo Excel denominado "Estadística Descriptiva Informe 2024", correspondiente al anexo a carta de Empresa Portuaria Valparaíso, de fecha 10 de diciembre de 2024.
5. Archivo Excel denominado "2024.10 Consulta EPV - Cálculos de Informe Económico Econsult", correspondiente al anexo a carta de Empresa Portuaria Valparaíso, de fecha 10 de diciembre de 2024.
6. Archivo Excel denominado "Planilla Respuestas FNE", correspondiente al anexo a carta de Empresa Portuaria Valparaíso, de fecha 10 de diciembre de 2024.
7. Archivo PDF denominado "GGc 102-24f", correspondiente a carta de Terminal Pacífico Sur Valparaíso S.A., de fecha 13 de diciembre de 2024.
8. Archivo PDF denominado "PIL - Anexo Segunda Respuesta Oficio N°105", correspondiente a anexo a carta de Pacific International Lines, de fecha 11 de diciembre de 2024.
9. Archivo PDF denominado "Oficio circular ordinario FNE Nro. 0105-24, Pregunta 5, Tabla 1", correspondiente al anexo a carta De Ocean Network Express (Chile) SpA., de fecha 12 de diciembre de 2024.
10. Archivo PDF denominado "Carta respuesta Oficio Circ. Ord N°105-24 - CMA CGM Chile S.A. (Sección I y III)", correspondiente a carta de CMA CGM Chile S.A., de fecha 13 de diciembre de 2024.
11. Archivo PDF denominado "TPV 217 FNE Solicitud de Informe EPV licitación T1 y T2", correspondiente a carta de Terminal Portuario de Valparaíso S.A., de fecha 13 de diciembre de 2024.
12. Archivo Excel denominado "Adjunto carta TPV 217 ref Oficio FNE Ord N° 2025_28-11-2024", correspondiente al anexo a carta de Terminal Portuario de Valparaíso S.A., de fecha 13 de diciembre de 2024.
13. Archivo PDF denominado "Carta STI N°171 - 2024", correspondiente a carta de San Antonio Terminal Internacional S.A., de fecha 13 de diciembre de 2024.
14. Archivo Excel denominado "Sección II N°3 - Embarcador y Consignatario", correspondiente al anexo a carta de San Antonio Terminal Internacional S.A., de fecha 13 de diciembre de 2024.
15. Archivo Excel denominado "Sección II N°3 - Navieras", correspondiente al anexo a carta de San Antonio Terminal Internacional S.A., de fecha 13 de diciembre de 2024.
16. Archivo PDF denominado "Maersk Chile Respuesta parcial O.C.O 105-24 FNE 13.12.24", correspondiente a carta de Maersk Chile SpA., de fecha 16 de diciembre de 2024.
17. Archivo PDF denominado "GG 103-24", correspondiente a carta de Terminal Pacífico Sur Valparaíso S.A., de fecha 16 de diciembre de 2024.
18. Archivo Excel denominado "Punto 3", correspondiente al anexo a carta de Terminal Pacífico Sur Valparaíso S.A., de fecha 16 de diciembre de 2024.
19. Archivo PDF denominado "RE Oficio ordinario FNE Nro. 2145-24- Solicita complementar respuestas", correspondiente a carta de Evergreen Shipping Agency (Chile) SpA., de fecha 17 de diciembre de 2024.
20. Archivo PDF denominado "Respuesta PVSA a Oficio Ord N° 2037 - N°2167", correspondiente a carta de Puerto Ventanas S.A., de fecha 17 de diciembre de 2024.
21. Archivo PDF denominado "FNE OCO N°105-2024- Respuesta PARTE II-WHL", correspondiente a carta de Wan Hai Line LTD., de fecha 20 de diciembre de 2024.
22. Archivo PDF denominado "Respuesta MSC a FNE seccion II ORD 105 Rol 2778-2024 (VERSION CONFIDENCIAL)", correspondiente a carta de Mediterranean Shipping Company (Chile) S.A., de fecha 20 de diciembre de 2024.

23. Archivo PDF denominado "Respuesta Oficio FNE N105-2024 (sección II) vf", correspondiente a carta de HMM Co. Ltd., de fecha 20 de diciembre de 2024.
24. Archivo Excel denominado "Table No1. Supply of shipping services in the Valparaíso region in the last 5 years and its projection for the following years", correspondiente al anexo a carta de HMM Co. Ltd., de fecha 20 de diciembre de 2024.
25. Archivo PDF denominado "Carta respuesta Oficio Circ. Ord N°105-24 - CMA CGM Chile S.A. (Sección II) - firmada", correspondiente a carta de CMA CGM Chile S.A., de fecha 20 de diciembre de 2024.
26. Archivo Excel denominado "Tabla N°1 - Oferta de servicios navieros en Valparaíso - CMA CGM Chile SA", correspondiente al anexo a carta de CMA CGM Chile S.A., de fecha 20 de diciembre de 2024.
27. Archivo PDF denominado "Maersk Chile Respuesta O.C.O 105-24 FNE 20.12.24", correspondiente a carta de Maersk Chile SpA., de fecha 20 de diciembre de 2024.
28. Archivo PDF denominado "Respuesta Oficio FNE 2027-2024 (sección III IV y V)", correspondiente a carta de DP World San Antonio S.A., de fecha 23 de diciembre de 2024.
29. Archivo PDF denominado "Carta N°610 FNE", correspondiente a carta de Empresa Portuaria San Antonio, de fecha 23 de diciembre de 2024
30. Archivo PDF denominado "Carta N°622 FNE", correspondiente a carta de Empresa Portuaria San Antonio, de fecha 02 de enero de 2025
31. Archivo Excel denominado "2- Tabla 1 y Tabla 2" correspondiente al anexo a carta de Empresa Portuaria San Antonio, de fecha 02 de enero de 2025
32. Archivo Excel denominado "Conversión teu-toneleda" correspondiente al anexo a carta de Empresa Portuaria San Antonio, de fecha 02 de enero de 2025
33. Archivo Excel denominado "Respuesta FNE (a) (b) y (c)" correspondiente al anexo a carta de Empresa Portuaria San Antonio, de fecha 02 de enero de 2025
34. Archivo PDF denominado "Respuesta_Oficio_FNE_2027-2024_(sección_I_y_II)", correspondiente a carta de DP World San Antonio S.A., de fecha 7 de enero de 2025.
35. Archivo Excel denominado "Pregunta N°1", correspondiente al anexo a carta de DP World San Antonio S.A., de fecha 7 de enero de 2025
36. Archivo PDF denominado "Carta N°009 FNE", correspondiente a carta de Empresa Portuaria San Antonio, de fecha 13 de enero de 2025
37. Archivo Excel denominado "Oficio Ord N°88 - Consulta N°2", correspondiente al anexo a carta de San Antonio Terminal Internacional S.A., de fecha 28 de enero de 2025
38. Archivo PDF denominado "Respuesta_Oficio_FNE_25_y_53_Solicitud_de_Informe_de_EPV_sobre_licitación_de_la_operación_conjunta_(2009636.1)", correspondiente a carta de DP World San Antonio S.A., de fecha 3 de febrero de 2025.
39. Archivo Excel denominado "Pregunta N4 (contenedores, fraccionada, autos y graneles)(2009133.1)", correspondiente Al anexo a carta de DP World San Antonio S.A., de fecha 3 de febrero de 2025.
40. Archivo Excel denominado "Pregunta N4 Complemento Final(2009621.1)", correspondiente Al anexo a carta de DP World San Antonio S.A., de fecha 3 de febrero de 2025.
41. Archivo Excel denominado "Chile 2023-2024", correspondiente al anexo a correo electrónico de Maersk Chile SpA., de fecha 13 de febrero de 2025
42. Archivo Excel denominado "Copia de FNE_52 _ 12-01-2023", correspondiente a anexo a carta de Terminal Portuario de Valparaíso S.A., de fecha 23 de enero de 2023, compulsada desde expediente Rol N° 2462-17 FNE.

43. Archivo Excel denominado “Respuestas Pregunta N°4 - FNE - Ord 51-23”, correspondiente a anexo a carta de Terminal Pacífico Sur Valparaíso S.A., de fecha 24 de enero de 2023, compulsada desde expediente Rol N° 2462-17 FNE.
44. Archivo Excel denominado “Pregunta N°2 Oficio N°50”, correspondiente a anexo a carta de San Antonio Terminal Internacional S.A., de fecha 26 de enero de 2023, compulsada desde expediente Rol N° 2462-17 FNE.
45. Archivo Excel denominado “Tonelaje anual 2020-2023 CONFIDENCIAL(283016.1)”, correspondiente a anexo a carta de DP World San Antonio S.A., de fecha 27 de enero de 2023, compulsada desde expediente Rol N° 2462-17 FNE.
46. Archivo Excel denominado “Memoria de cálculo Rol N°2778-24”, correspondiente a base de datos elaborada por esta Fiscalía Nacional Económica

En relación con dichas piezas, esta Fiscalía solicita al H. Tribunal mantener la confidencialidad decretada mediante Resolución Ex. FNE N°142, de fecha 19 de febrero de 2025, la que se acompaña como documento público en el tercer 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 los documentos indicados bajo confidencialidad.

SEGUNDO OTROSÍ: Asimismo, a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Auto Acordado N°16/2017 del H. Tribunal, solicito se tengan por acompañados los siguientes documentos, como versiones públicas preliminares de aquellos acompañados como confidenciales en el primer otrosí:

1. Archivo PDF denominado “Hapag-Lloyd Chile - Respuesta a Oficio Circ. Ordinario n.°105-24 [v. 06.12.24]_VP”, correspondiente a carta de Hapag Lloyd Chile, de fecha 6 de diciembre de 2024.
2. Archivo PDF denominado “EPV - Minuta respuesta Oficio 2030 FNE_VP”, correspondiente a carta de Empresa Portuaria Valparaíso, de fecha 10 de diciembre de 2024.
3. Archivo PDF denominado “21. Minuta Ejecutiva Demanda-Capacidad CONALOG jul 21_VP”, correspondiente al anexo a carta de Empresa Portuaria Valparaíso, de fecha 10 de diciembre de 2024.
4. Archivo Excel denominado “Estadística Descriptiva Informe 2024_VP”, correspondiente al anexo a carta de Empresa Portuaria Valparaíso, de fecha 10 de diciembre de 2024.
5. Archivo Excel denominado “2024.10 Consulta EPV - Cálculos de Informe Económico Econsult_VP”, correspondiente al anexo a carta de Empresa Portuaria Valparaíso, de fecha 10 de diciembre de 2024.
6. Archivo Excel denominado “Planilla Respuestas FNE_VP”, correspondiente al anexo a carta de Empresa Portuaria Valparaíso, de fecha 10 de diciembre de 2024.
7. Archivo PDF denominado “GGc 102-24f_VP”, correspondiente a carta de Terminal Pacífico Sur Valparaíso S.A., de fecha 13 de diciembre de 2024.

8. Archivo PDF denominado "PIL - Anexo Segunda Respuesta Oficio N°105_VP", correspondiente a anexo a carta de Pacific International Lines, de fecha 11 de diciembre de 2024.
9. Archivo PDF denominado "Oficio circular ordinario FNE Nro. 0105-24, Pregunta 5, Tabla 1_VP", correspondiente al anexo a carta De Ocean Network Express (Chile) SpA., de fecha 12 de diciembre de 2024.
10. Archivo PDF denominado "Carta respuesta Oficio Circ. Ord N°105-24 - CMA CGM Chile S.A. (Sección I y III)_VP", correspondiente a carta de CMA CGM Chile S.A., de fecha 13 de diciembre de 2024.
11. Archivo PDF denominado "TPV 217 FNE Solicitud de Informe EPV licitación T1 y T2_VP", correspondiente a carta de Terminal Portuario de Valparaíso S.A., de fecha 13 de diciembre de 2024.
12. Archivo Excel denominado "Adjunto carta TPV 217 ref Oficio FNE Ord N° 2025_28-11-2024_VP", correspondiente al anexo a carta de Terminal Portuario de Valparaíso S.A., de fecha 13 de diciembre de 2024.
13. Archivo PDF denominado "Carta STI N°171 – 2024_VP", correspondiente a carta de San Antonio Terminal Internacional S.A., de fecha 13 de diciembre de 2024.
14. Archivo Excel denominado "Sección II N°3 - Embarcador y Consignatario_VP", correspondiente al anexo a carta de San Antonio Terminal Internacional S.A., de fecha 13 de diciembre de 2024.
15. Archivo Excel denominado "Sección II N°3 – Navieras_VP", correspondiente al anexo a carta de San Antonio Terminal Internacional S.A., de fecha 13 de diciembre de 2024.
16. Archivo PDF denominado "Maersk Chile Respuesta parcial O.C.O 105-24 FNE 13.12.24_VP", correspondiente a carta de Maersk Chile SpA., de fecha 16 de diciembre de 2024.
17. Archivo PDF denominado "GG 103-24_VP", correspondiente a carta de Terminal Pacífico Sur Valparaíso S.A., de fecha 16 de diciembre de 2024.
18. Archivo Excel denominado "Punto 3_VP", correspondiente al anexo a carta de Terminal Pacífico Sur Valparaíso S.A., de fecha 16 de diciembre de 2024.
19. Archivo PDF denominado "RE Oficio ordinario FNE Nro. 2145-24- Solicita complementar respuestas_VP", correspondiente a carta de Evergreen Shipping Agency (Chile) SpA., de fecha 17 de diciembre de 2024.
20. Archivo PDF denominado "Respuesta PVSA a Oficio Ord N° 2037 - N°2167_VP", correspondiente a carta de Puerto Ventanas S.A., de fecha 17 de diciembre de 2024.
21. Archivo PDF denominado "FNE OCO N°105-2024- Respuesta PARTE II-WHL_VP", correspondiente a carta de Wan Hai Line LTD., de fecha 20 de diciembre de 2024.
22. Archivo PDF denominado "Respuesta MSC a FNE seccion II ORD 105 Rol 2778-2024 (VERSION CONFIDENCIAL)_VP", correspondiente a carta de Mediterranean Shipping Company (Chile) S.A., de fecha 20 de diciembre de 2024.
23. Archivo PDF denominado "Respuesta Oficio FNE N105-2024 (sección II) vf_VP", correspondiente a carta de HMM Co. Ltd., de fecha 20 de diciembre de 2024.
24. Archivo Excel denominado "Table No1. Supply of shipping services in the Valparaíso region in the last 5 years and its projection for the following years_VP", correspondiente al anexo a carta de HMM Co. Ltd., de fecha 20 de diciembre de 2024.
25. Archivo PDF denominado "Carta respuesta Oficio Circ. Ord N°105-24 - CMA CGM Chile S.A. (Sección II) – firmada_VP", correspondiente a carta de CMA CGM Chile S.A., de fecha 20 de diciembre de 2024.
26. Archivo Excel denominado "Tabla N°1 - Oferta de servicios navieros en Valparaíso - CMA CGM Chile SA_VP", correspondiente al anexo a carta de CMA CGM Chile S.A., de fecha 20 de diciembre de 2024.

27. Archivo PDF denominado "Maersk Chile Respuesta O.C.O 105-24 FNE 20.12.24_VP", correspondiente a carta de Maersk Chile SpA., de fecha 20 de diciembre de 2024.
28. Archivo PDF denominado "Respuesta Oficio FNE 2027-2024 (sección III IV y V)_VP", correspondiente a carta de DP World San Antonio S.A., de fecha 23 de diciembre de 2024.
29. Archivo PDF denominado "Carta N°610 FNE_VP", correspondiente a carta de Empresa Portuaria San Antonio, de fecha 23 de diciembre de 2024.
30. Archivo PDF denominado "Carta N°622 FNE_VP", correspondiente a carta de Empresa Portuaria San Antonio, de fecha 02 de enero de 2025.
31. Archivo Excel denominado "2- Tabla 1 y Tabla 2_VP" correspondiente al anexo a carta de Empresa Portuaria San Antonio, de fecha 02 de enero de 2025.
32. Archivo Excel denominado "Conversión teu-toneleda_VP" correspondiente al anexo a carta de Empresa Portuaria San Antonio, de fecha 02 de enero de 2025.
33. Archivo Excel denominado "Respuesta FNE (a) (b) y (c)_VP" correspondiente al anexo a carta de Empresa Portuaria San Antonio, de fecha 02 de enero de 2025.
34. Archivo PDF denominado "Respuesta Oficio FNE 2027-2024_(sección I y II)_VP", correspondiente a carta de DP World San Antonio S.A., de fecha 7 de enero de 2025.
35. Archivo Excel denominado "Pregunta N°1_VP", correspondiente al anexo a carta de DP World San Antonio S.A., de fecha 7 de enero de 2025.
36. Archivo PDF denominado "Carta N°009 FNE_VP", correspondiente a carta de Empresa Portuaria San Antonio, de fecha 13 de enero de 2025.
37. Archivo Excel denominado "Oficio Ord N°88 - Consulta N°2_VP", correspondiente al anexo a carta de San Antonio Terminal Internacional S.A., de fecha 28 de enero de 2025.
38. Archivo PDF denominado "Respuesta Oficio FNE 25_y_53. Solicitud de Informe de EPV sobre licitación de la operación conjunta (2009636.1)_VP", correspondiente a carta de DP World San Antonio S.A., de fecha 3 de febrero de 2025.
39. Archivo Excel denominado "Pregunta N4 (contenedores, fraccionada, autos y graneles)(2009133.1)_VP", correspondiente Al anexo a carta de DP World San Antonio S.A., de fecha 3 de febrero de 2025.
40. Archivo Excel denominado "Pregunta N4 Complemento Final(2009621.1)_VP", correspondiente Al anexo a carta de DP World San Antonio S.A., de fecha 3 de febrero de 2025.
41. Archivo Excel denominado "Chile 2023-2024_VP", correspondiente al anexo a correo electrónico de Maersk Chile SpA., de fecha 13 de febrero de 2025.
42. Archivo Excel denominado "Copia de FNE_52 _ 12-01-2023_VP", correspondiente a anexo a carta de Terminal Portuario de Valparaíso S.A., de fecha 23 de enero de 2023, compulsada desde expediente Rol N° 2462-17 FNE.
43. Archivo Excel denominado "Respuestas Pregunta N°4 - FNE - Ord 51-23_VP", correspondiente a anexo a carta de Terminal Pacífico Sur Valparaíso S.A., de fecha 24 de enero de 2023, compulsada desde expediente Rol N° 2462-17 FNE.
44. Archivo Excel denominado "Pregunta N°2 Oficio N°50_VP", correspondiente a anexo a carta de San Antonio Terminal Internacional S.A., de fecha 26 de enero de 2023, compulsada desde expediente Rol N° 2462-17 FNE.
45. Archivo Excel denominado "Tonelaje anual 2020-2023 CONFIDENCIAL(283016.1)_VP", correspondiente a anexo a carta de DP World San Antonio S.A., de fecha 27 de enero de 2023, compulsada desde expediente Rol N° 2462-17 FNE.

46. Archivo Excel denominado “Memoria de cálculo Rol N°2778-24_VP”, correspondiente a base de datos elaborada por esta Fiscalía Nacional Económica

Sírvase H. Tribunal: Tenerlos por acompañados.

TERCER OTROSÍ: Solicito al H. Tribunal tener por acompañados los siguientes documentos de carácter público, que constan en la Investigación Rol FNE N° 2778-24:

1. Archivo PDF denominado “Resolución Confidencialidad N° 142-25”. Correspondiente a Resolución N° 142, de 19 de febrero de 2025, que declara confidenciales piezas del Expediente Rol N°2778-24.
2. Archivo Excel denominado “ANEXO DOCUMENTOS CONFIDENCIALES ROL N°2778-24”, anexo de Resolución N° 142 de 19 de febrero de 2025 que declara confidenciales piezas del Expediente Rol N°2778-24.
3. Archivo Excel denominado “Tabla 1 Oferta servicios navieros VAP (VERSION PUBLICA)”, correspondiente al anexo a carta de Mediterranean Shipping Company (Chile) S.A., de fecha 20 de diciembre de 2024.
4. Archivo Excel denominado “Toneladas transferidas por puertos estatales mensualizado”, correspondiente a base de datos elaborada y publicada por el Observatorio Logístico.
5. Archivo Excel denominado “Contenedores transferidos en terminales estatales”, correspondiente a base de datos elaborada y publicada por el Observatorio Logístico.

Sírvase H. Tribunal: Tenerlos por acompañados.