

ANT.: Denuncia en contra del administrador de los terminales de Cartagena y El Quisco por restricciones de acceso. Rol N°2785-24 FNE.

MAT.: Minuta de Archivo.

Santiago, 2 de abril de 2025

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO (S)

DE : JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS

Por la presente vía, informo al señor Fiscal Nacional Económico (S) acerca de la admisibilidad de la denuncia del Antecedente, recomendando su archivo, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 19 de noviembre de 2024, esta Fiscalía recibió una denuncia en contra de Inmobiliaria Pullman Bus Costa Central S.A. (en adelante, “**Pullman Costa Central**” o “**denunciada**”). Esta empresa controla y representa a los terminales de buses de Cartagena y El Quisco, ambos ubicados en la región de Valparaíso.

2. En particular, la denuncia sostiene que, desde inicios de abril de 2024, Pullman Costa Central estaría impidiendo el ingreso de Flix Chile SpA (en adelante, “**FlixBus**”), empresa de transporte interurbano de pasajeros¹, a los terminales de buses de Cartagena y El Quisco, mediante la dilación injustificada del proceso de negociación, lo que tendría por objeto retardar y obstaculizar la entrada de FlixBus a estos mercados.

¹ FlixBus, filial de la empresa alemana FlixBus GmbH, es una empresa de buses de transporte interurbano de pasajeros, y opera en el país desde octubre del año 2023. Actualmente, FlixBus ofrece servicios en recorridos cuyo origen o destino comprende Santiago, Viña del Mar, San Antonio, Valparaíso, Los Andes, Coquimbo, La Serena, Temuco, Villarrica, Pucón, Valdivia, Puerto Varas y Puerto Montt, entre otros.

Disponible en: <https://www.flixbus.cl/rutas-bus> [última visita: 2 de abril de 2025].

3. La denuncia agrega que este comportamiento podría estar motivado por la integración vertical entre Pullman Costa Central y su empresa relacionada que presta el servicio de transporte público de pasajeros, Servicios Pullman Bus Costa Central S.A. (en adelante, **"Pullman Bus"**). Esta última sería competidora de FlixBus en diversos recorridos a lo largo del país.

4. Con el objeto de analizar los hechos denunciados y determinar si existe o no algún hecho, acto o convención que impida, restrinja o entorpezca la libre competencia, o que tienda a producir dichos efectos, esta Fiscalía realizó diligencias de admisibilidad conforme a lo dispuesto en el artículo 41 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"**), incluyendo solicitudes de información y tomas de declaración, tanto al denunciante como a otros agentes de la industria.

5. Como se explicará en lo sucesivo, a partir de las diligencias efectuadas es posible concluir que, por el momento, no se advierten prácticas anticompetitivas imputables a la denunciada en los mercados concernidos.

II. ANÁLISIS DE LA INDUSTRIA

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

6. El Decreto Supremo N° 212, de 1992, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (en adelante, **"MTT"**), que fija el Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Público de Pasajeros (en adelante, **"Decreto Supremo N° 212"**), regula los servicios nacionales de transporte público remunerado de pasajeros² y los clasifica en urbanos, rurales e interurbanos, de acuerdo con el siguiente detalle³:

² El Decreto Supremo N° 212 define en su artículo 1° el transporte público de personas como el *"transporte nacional de pasajeros, colectivo o individual, público y remunerado, que se efectúe con vehículos motorizados por calles, caminos y demás vías públicas, rurales o urbanas, caminos vecinales o particulares destinados al uso público de todo el territorio de la República"*. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=11043> [última visita: 2 de abril de 2025].

³ Artículo 19, Decreto Supremo N° 212.

- a. Los servicios urbanos de transporte público de pasajeros son *“los que se prestan al interior de las ciudades o de conglomerados de ciudades cuyos contornos urbanos se han unido. El radio que comprende una ciudad o un conglomerado de ciudades, según sea el caso, podrá ser determinado para estos efectos por los Secretarios Regionales Ministeriales de Transportes y Telecomunicaciones”*⁴.
 - b. Los servicios rurales de transporte público de pasajeros son *“los que, sin superar los 200 km de recorrido, exceden el radio urbano”*⁵, con excepción de lo indicado en la letra c) siguiente.
 - c. Los servicios interurbanos de transporte público de pasajeros son *“los que superan los 200 km de recorrido, y los que, sin exceder los 200 km, unen la ciudad de Santiago con localidades o ciudades costeras ubicadas en V Región”*⁶.
7. En ciudades con más de 50.000 habitantes, el Decreto Supremo N°212 exige que las empresas de transporte cuenten con acceso a los terminales de transporte interurbano para prestar servicios de transporte de pasajeros⁷ o, alternativamente, que obtengan autorización para utilizar una Parada Auxiliar de Transporte Interurbano.
8. En efecto, con el único propósito de recoger o dejar pasajeros, la Secretaría Regional Ministerial del MTT puede autorizar la utilización de una Parada Auxiliar de Transporte Interurbano⁸, para lo cual, además, se requiere acreditar la autorización de uso, emitida de la Municipalidad respectiva o del Ministerio de Obras Públicas, según corresponda⁹.

⁴ Artículo 6º, letra a), Decreto Supremo N° 212.

⁵ Artículo 6º, letra b), Decreto Supremo N° 212.

⁶ Artículo 6º, letra c), Decreto Supremo N° 212.

⁷ El artículo 58 del Decreto Supremo N° 212, establece que *“[e]n ciudades de más de 50.000 habitantes, la locomoción colectiva interurbana deberá contar con terminales que cumplan con las disposiciones que les sean aplicables.”*

⁸ Mediante el Decreto N°35, de 2021, del MTT, se modificó el Artículo 58 del Decreto Supremo N° 212, incluyendo el concepto de Parada Auxiliar de Transporte Interurbano, definido como *“[a]quel lugar ubicado en la vía pública cuya función es la de iniciar o terminar un viaje con el propósito exclusivo de recoger o dejar pasajeros.”* Para operar desde una Parada Auxiliar de Transporte se debe elaborar un plan operacional que debe ser aprobado por la Secretaría Regional Ministerial respectiva. La nueva norma es explícita en prohibir la venta presencial de pasajes, la que solo podrá efectuarse en línea, en oficinas establecidas o en los respectivos terminales.

⁹ El artículo 8º del Decreto Supremo N°212 establece que para operar desde una Parada Auxiliar se requiere un plan operacional, en caso de que el itinerario de un servicio requiera operar desde Paradas Auxiliares de Transporte Interurbano, que contendrá al menos lo siguiente: (i) origen-destino; (ii) itinerario; (iii) horarios de operación; (iv) placas patentes únicas de los buses que harán uso de la Parada Auxiliar de Transporte Interurbano; (v) ubicación de la Parada Auxiliar de Transporte Interurbano y documentación que acredite la

9. Respecto de las ciudades de menos de 50.000 habitantes, si bien no se exige contar con un terminal, la normativa obliga a contar con al menos una oficina de venta de pasajes próxima al lugar donde se inicie el servicio. Además, el lugar desde donde se inicie el servicio deberá contar con autorización de la Municipalidad correspondiente¹⁰.

10. Por otra parte, los terminales pueden clasificarse como públicos o privados según las empresas de transporte que pueden operar en ellos y la propiedad de su infraestructura¹¹. Se consideran públicos, aquellos que estén emplazados en terrenos estatales o municipales¹² y que tienen la obligación de otorgar acceso a cualquier empresa que desee prestar servicios de transporte de pasajeros, siempre que su capacidad lo permita¹³.

11. A contrario *sensu*, los terminales privados no están afectos a esta obligación de acceso, sin perjuicio de que, voluntariamente, adopten una política de acceso abierto en términos similares a los exigidos a los terminales públicos del país¹⁴.

12. Luego, para prestar el servicio de transporte interurbano de pasajeros el Decreto Supremo N°212 exige la inscripción en el Registro Nacional de Transporte Público de Pasajeros del MTT. Para ello, las empresas de transporte deben acompañar, entre otros, los siguientes antecedentes: (i) itinerarios; (ii) ubicación de los terminales autorizados; (iii) documentación que acredite que el interesado está habilitado para su uso, cuando

autorización de uso, emitida de la Municipalidad respectiva o del Ministerio de Obras Públicas, según corresponda; y (vi) nombre y tipo de mecanismo tecnológico que utilizará para el control del plan operacional.

¹⁰ El artículo 58 del Decreto Supremo N° 212 establece que *“En ciudades de menos de 50.000 habitantes la locomoción colectiva interurbana deberá disponer a lo menos de una oficina de venta de pasajes próxima al lugar de estacionamiento donde inicien el servicio; este último, autorizado por la Municipalidad competente.”*

¹¹ Decreto Supremo N° 94, de 1984, del MTT, que aprueba la Política nacional de terminales para servicios de locomoción colectiva no urbana, punto IV, letra F.

¹² Actualmente sólo existen terminales públicos de carácter municipal, los que pueden ser administrados por la misma entidad edilicia o entregados en concesión mediante licitación pública. Ver: Artículo 8°, incisos 3° y 4°, Ley N° 18.695 que establece la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

¹³ El Punto IV, letra G del Decreto Supremo N° 94, de 1984, del MTT, señala expresamente que *“[e]l uso de los terminales no urbanos en terrenos estatales, o municipales estará abierto a cualquier servicio no urbano de locomoción colectiva, si su capacidad lo permite”*.

¹⁴ Un ejemplo de un terminal privado con una política de acceso abierto es el Terminal de Buses de La Serena. Con todo, producto de la suscripción de un Acuerdo Extrajudicial con esta Fiscalía, dicha política pasó a ser una obligación para la compañía controladora del terminal. Véase al respecto: <https://www.fne.gob.cl/tldc-aprueba-acuerdo-extrajudicial-suscrito-entra-la-fne-y-el-administrador-del-terminal-de-buses-de-la-serena/> [última visita: 2 de abril de 2025].

corresponda; (iv) ubicación de las oficinas de venta de pasajes; y (v) tarifa a cobrar por el servicio¹⁵.

13. En suma, para poder prestar el servicio de transporte interurbano de pasajeros en una determinada ruta, debe distinguirse si la ciudad de origen o destino tiene más o menos de 50.000 habitantes. En el primer caso (más de 50.000 habitantes), la empresa de transporte deberá acreditar que cuenta con la autorización de la administración de los terminales de transporte interurbano de origen y destino del recorrido para acceder a estos, y que dispone de una oficina habilitada para la venta de boletos y la entrega de información a los pasajeros. En caso contrario, no podrá realizar las rutas que incluyan dichos terminales.

14. En el segundo caso (menos de 50.000 habitantes), la normativa no exige que la empresa tenga acceso a los terminales de transporte interurbano para operar. En su lugar, el Decreto Supremo N° 212 autoriza a las empresas de transporte a realizar el recorrido siempre que cuenten con una oficina de venta de pasajes cercana al punto de inicio del servicio, la cual deberá estar autorizada por la Municipalidad correspondiente.

B. Mercados en los que inciden las conductas denunciadas

15. La industria del transporte interurbano de pasajeros ha sido objeto de análisis en múltiples ocasiones por el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, “**H. Tribunal**”) y esta Fiscalía. En dichos casos, la definición de los mercados relevantes se ha basado en la diferenciación entre la prestación del servicio de transporte de pasajeros propiamente tal y aquellos componentes, servicios o insumos necesarios para transportar pasajeros¹⁶.

16. De este modo, desde la perspectiva del producto, se han identificado dos mercados involucrados: (i) un mercado aguas arriba, correspondiente a los servicios prestados por los

¹⁵ Artículo 8, letra c), Decreto Supremo N° 212.

¹⁶ En este sentido, véase: (i) H. Tribunal, AE N°35/2024 (Acuerdo Extrajudicial entre la Fiscalía Nacional Económica y Sociedad de Inversiones, Comercializadora e Inmobiliaria ATB S.A.); (ii) Guía para Elaboración de Bases de Licitación Pública de Terminales Terrestres Interurbanos de la Fiscalía Nacional Económica (2022) (ii) H. Tribunal, Resolución N°66/2021 (Consulta de la FNE sobre las bases de licitación del Terminal de Pedro Aguirre Cerda); (iii) H. Tribunal, Resolución N°63/2021 (Consulta de la Municipalidad de Viña del Mar sobre las bases de licitación del Terminal Rodoviario); (iv) FNE, Informe de archivo sobre Investigación por eventual abuso en la concesión del Terminal de Buses de Estación Central, Rol N°2443-17 FNE; (v) H. Tribunal, Sentencia N°137/2014 (Colusión de empresas de buses en ruta Copiapó-Caldera); (vi) H. Tribunal, Sentencia N°136/2014 (Colusión de empresas de buses en ruta Santiago-Cartagena); (vii) H. Tribunal, Sentencia N°134/2014 (Colusión de empresas de buses por acaparamiento de boleterías); y (viii) H. Tribunal, Sentencia N°133/2014 (Colusión de empresas de buses en ruta Santiago-Curacaví y Santiago-Lo Vásquez).

terminales de transporte interurbano, y (ii) un mercado aguas abajo, relacionado con los servicios de transporte de pasajeros ofrecidos por diversas empresas de transporte de pasajeros.

17. En lo concerniente al mercado relevante geográfico, el mercado aguas arriba correspondería a la conurbación en la que se sitúa el inmueble que opera como terminal, delimitando el área de influencia de dicha infraestructura, en línea con lo señalado previamente por la jurisprudencia del H. Tribunal en esta materia¹⁷. Esta definición obedecería al hecho de que el referido terminal permitiría la prestación de servicios en rutas cuyo origen o destino se encuentre dentro de dicho núcleo urbano.

18. Por su parte, la dimensión geográfica del mercado aguas abajo se determina en función de los pares origen-destino en los que se ofrecen servicios de transporte dentro de una comuna o ciudad específica. Ello se debería a que los operadores de transporte de pasajeros compiten entre sí en dichos pares, ejerciendo presión competitiva e influyendo en las dinámicas de oferta y demanda del sector.

19. Así, conforme a los criterios indicados anteriormente, los mercados relevantes geográficos que podrían verse afectados en función de los hechos descritos en la denuncia corresponden a los siguientes: *aguas arriba*, a los servicios ofrecidos por los terminales de transporte interurbano en las conurbaciones de Cartagena y El Quisco, respectivamente; y *aguas abajo* a los servicios de transporte de pasajeros en rutas cuyo origen o destino sean las comunas de Cartagena o El Quisco, respectivamente.

20. En cuanto a las condiciones de entrada a los mercados en cuestión, es necesario destacar que, desde un punto de vista regulatorio, tanto en la comuna de Cartagena como en El Quisco no sería indispensable contar con acceso a un terminal para prestar servicios de transporte público de pasajeros. Esto se debería a que al año 2024 ninguna de estas comunas superaría los 50.000 habitantes, tal como se muestra en la Tabla N°1.

¹⁷ Sobre este punto, véase: H. Tribunal, Resolución N° 66/2021, considerando 56°.

Tabla N°1: Habitantes en la comuna de Cartagena y El Quisco

Comuna	Censo 2017	Proyección 2024
Cartagena	22.738	27.065
El Quisco	15.955	18.840

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile¹⁸.

21. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58 del Decreto Supremo N°212, la locomoción colectiva interurbana no requiere contar con terminales para operar en estas comunas. Sólo se mandata disponer de una oficina de venta de pasajes cercana al punto de inicio del servicio, el cual debe estar autorizado por la municipalidad correspondiente. Por ello, una empresa de transporte interurbano puede recoger y dejar pasajeros fuera de los terminales respectivos, o incluso en sectores aledaños, para prestar sus servicios, siempre que cuenten con la autorización municipal respectiva¹⁹.

22. Ahora bien, como ha sido destacado por la jurisprudencia del H. Tribunal, el hecho de operar desde los terminales otorgaría a las empresas de transporte ventajas competitivas frente a la alternativa de utilizar paraderos autorizados por la Municipalidad. Esto se debería a que los terminales suelen concentrar la oferta de transporte interurbano, atrayendo a los pasajeros que buscan adquirir sus pasajes, lo que los convierte, habitualmente, en uno de los principales puntos de venta en cada localidad²⁰. Con todo, diversos actores de la industria han señalado a la FNE que, actualmente, la venta en línea de pasajes estaría ejerciendo un grado de presión competitiva relevante sobre el canal tradicional, aunque en determinadas zonas seguiría siendo relevante su comercialización en oficinas²¹.

¹⁸ Disponible en: https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/comunas_v.html?anno=2024&idcom=5603 y https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/comunas_v.html?anno=2024&idcom=5604 [última visita: 2 de abril de 2025].

¹⁹ Véase: toma de declaración a FlixBus, de fecha 3 de diciembre de 2024; toma de declaración a Turbus de fecha 11 de diciembre de 2024; y toma de declaración a Pullman Costa Central de fecha 9 de enero de 2025.

²⁰ En línea con lo señalado en la Sentencia N°134/2014 del H. Tribunal (considerandos 49° y 50°), así como en la Sentencia N°136/2014 H. Tribunal (considerando 48°). No obstante, es importante considerar que, en la actualidad, los pasajes de buses pueden adquirirse a través de plataformas como www.kupos.cl o www.recorridos.cl, así como en los canales de venta online de las propias empresas de transporte de pasajeros, lo que reduciría la concentración de la venta presencial de pasajes a través de los terminales.

²¹ Sobre este punto, véase: toma de declaración a Flixbus Chile SpA, toma de declaración a Transportes Pluss Chile Gaspar Cikutovic Madariaga E.I.R.L., toma de declaración a Sociedad de Transportes y Turismo del Norte y Compañía Limitada, y toma de declaración a Transportes Cometa S.A.; todas ellas en el marco de la Investigación Rol N°2748-23 FNE.

23. Luego, cuando la oferta de terminales es limitada, podrían generarse condiciones para que los administradores de estas ejerzan poder de mercado sobre sus clientes, pudiendo propiciar potenciales comportamientos anticompetitivos. Por ello, el análisis de las conductas denunciadas requiere examinar la situación particular de cada conurbación en cuanto a la disponibilidad y características de los terminales destinados al transporte público de pasajeros, así como las alternativas existentes a ellos.

24. En el caso de Cartagena, el único terminal de buses existente en la comuna es propiedad de Pullman Costa Central. Al tratarse de un terminal privado, su propietario no está sujeto a una obligación regulatoria de acceso abierto²². No obstante, en la práctica, el terminal de Cartagena ha seguido una política privada de acceso abierto, por lo que diversas empresas de transporte no relacionadas con el propietario del terminal operan en sus instalaciones, ofreciendo servicios de transporte público de pasajeros hacia y desde dicha comuna²³, en la medida que exista capacidad disponible en el terminal, y siempre que las empresas de transporte cumplan ciertos requisitos, a saber: arrendar una oficina y pagar por el derecho de uso de losa²⁴.

25. En contraste, en El Quisco actualmente existen dos terminales de buses: uno perteneciente a Pullman Costa Central y otro vinculado a Empresa de Transportes Rurales SpA (en adelante, "**Turbus**")²⁵. Al igual que en Cartagena, ambos terminales son de propiedad privada y, por tanto, no están sujetos a una obligación regulatoria de acceso abierto. Sin embargo, a diferencia de Cartagena, estos terminales no han implementado una política privada de acceso abierto, permitiendo su uso únicamente a las empresas de transporte relacionadas con ellos, es decir, Pullman Bus y Turbus, respectivamente. Por esta razón, en El Quisco, las demás empresas de transporte suelen recurrir a paraderos autorizados por la municipalidad respectiva para recoger y dejar pasajeros, dada la inexistencia de terminales que cuenten con una política de acceso abierto²⁶.

²² Decreto N° 94, de 1984, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

²³ De acuerdo con toma de declaración a Pullman Costa Central de fecha 9 de enero de 2025, las empresas que ofrecen pasajes hacia Cartagena desde el terminal son Cóndor Bus, Bahía Azul, Pullman Florida, Berr Tur, así como Pullman Bus.

²⁴ De acuerdo con toma de declaración a Pullman Costa Central de fecha 9 de enero de 2025.

²⁵ De acuerdo con toma de declaración a Turbus de fecha 11 de diciembre de 2024.

²⁶ Las empresas de buses que ofrecen pasajes hacia El Quisco son Turbus, Pullman Costa, Cóndor Bus, Bahía Azul, Berr Tur. Véase: https://kupos.cl/es/pasajes-bus/santiago,chile/el-quisco,chile?date_onward=17-01-2025 [última visita: 2 de abril de 2025].

III. ANÁLISIS DE LA DENUNCIA

26. De acuerdo con la denuncia, la conducta anticompetitiva de Pullman Costa Central se manifestaría en la dilación injustificada del proceso de negociación con FlixBus para acceder a los terminales de Cartagena y El Quisco, impidiendo a esta última prestar servicios de transporte de pasajeros en rutas con origen o destino en estas comunas. Desde una perspectiva de libre competencia, esta conducta podría subsumirse en una hipótesis de negativa de venta o de contratación, por lo que a continuación se analizará si concurre o no en la especie sobre la base de los antecedentes recabados por esta división.

27. De acuerdo con la jurisprudencia del H. Tribunal, para configurar una negativa de venta o contratación, se deben cumplir copulativamente los siguientes requisitos: *“(i) el control de un insumo indispensable para participar del mercado, lo que a su vez exige verificar: (a) la afectación sustancial de la capacidad de actuar o que impida seguir actuando en el mercado sin el acceso a dicho insumo; (b) la imposibilidad de replicar a un costo económico razonable el insumo por la firma aguas abajo; y (c) que exista posibilidad de dar acceso al insumo o activo indispensable o esencial; (ii) que se haya acreditado un comportamiento susceptible de ser calificado como una negativa; y, por último, (iii) la ausencia de justificaciones objetivas de la conducta”*²⁷.

28. El primer requisito implica verificar si los terminales controlados por Pullman Costa Central son un insumo indispensable para participar en los mercados relevantes descritos. Dicho de otro modo, se debe determinar si, para ofrecer servicios de transporte público de pasajeros en rutas cuyo origen o destino sea Cartagena o El Quisco, resulta forzoso contar con acceso a los terminales de dichas comunas.

29. En el caso de la comuna de Cartagena, como se indicó anteriormente, no es posible sostener que el acceso a los terminales sea indispensable para prestar servicios de transporte público de pasajeros. Esta conclusión se deriva de la normativa sectorial, que no exige el uso de terminales en comunas con una población inferior a 50.000 habitantes, condición que se verifica en Cartagena.

30. Adicionalmente, conforme con lo declarado por Turbus ante esta Fiscalía, es factible prestar servicios en sectores aledaños a Cartagena, dejando y recogiendo pasajeros, en sectores como la zona de San Sebastián, ubicada aproximadamente a 2 km del terminal de

²⁷ Sentencia N°189/2023 del H. Tribunal, considerando 204°.

Cartagena, esto es, dentro de su conurbación²⁸. Asimismo, de acuerdo con la información pública disponible, las empresas Berr Tur o Bahía Azul también operarían desde y hacia San Sebastián²⁹.

31. De manera análoga, la comuna de El Quisco tiene una población menor a 50.000 habitantes, por lo que, en virtud de lo dispuesto en el Decreto Supremo N°212, no es obligatorio operar desde un terminal para prestar servicios de transporte de pasajeros con origen o destino en dicha comuna.

32. Además, las empresas de transporte que operan rutas desde y hacia El Quisco, suelen utilizar paraderos autorizados por la municipalidad respectiva para la prestación de servicios de transporte público de pasajeros, sin requerir el uso de terminales para sus operaciones. Este es el caso, por ejemplo, de las empresas Berr Tur o Bahía Azul³⁰. Las únicas excepciones son Pullman Bus y Turbus, que mayoritariamente emplean terminales privados de uso particular para operar sus rutas en dicha comuna.

33. En consecuencia, dado que la normativa no exige operar desde un terminal y que existen alternativas a esta infraestructura para prestar el servicio de transporte de pasajeros desde y hacia Cartagena y El Quisco, resulta improbable que Pullman Costa Central esté en control de un insumo indispensable para participar en los mercados de transporte de pasajeros en rutas con origen o destino en dichas conurbaciones. Ello impide afirmar que las conductas denunciadas puedan configurar una negativa de venta o contratación contraria al DL 211.

34. Sin perjuicio de lo anterior, y en línea con lo señalado *supra*, dicha conclusión no obsta a que Pullman Costa Central pueda contar con algún grado de poder de mercado, al menos en Cartagena, dado que controla el punto donde se concentra la oferta de servicios de transporte público interurbano de dicha comuna, lo cual podría verse agravado por el hecho de que la Municipalidad de Cartagena, en la actualidad, sólo estaría autorizando paraderos adicionales en la comuna bajo ciertas condiciones de factibilidad³¹.

²⁸ Toma de declaración a Turbus de fecha 11 de diciembre de 2024.

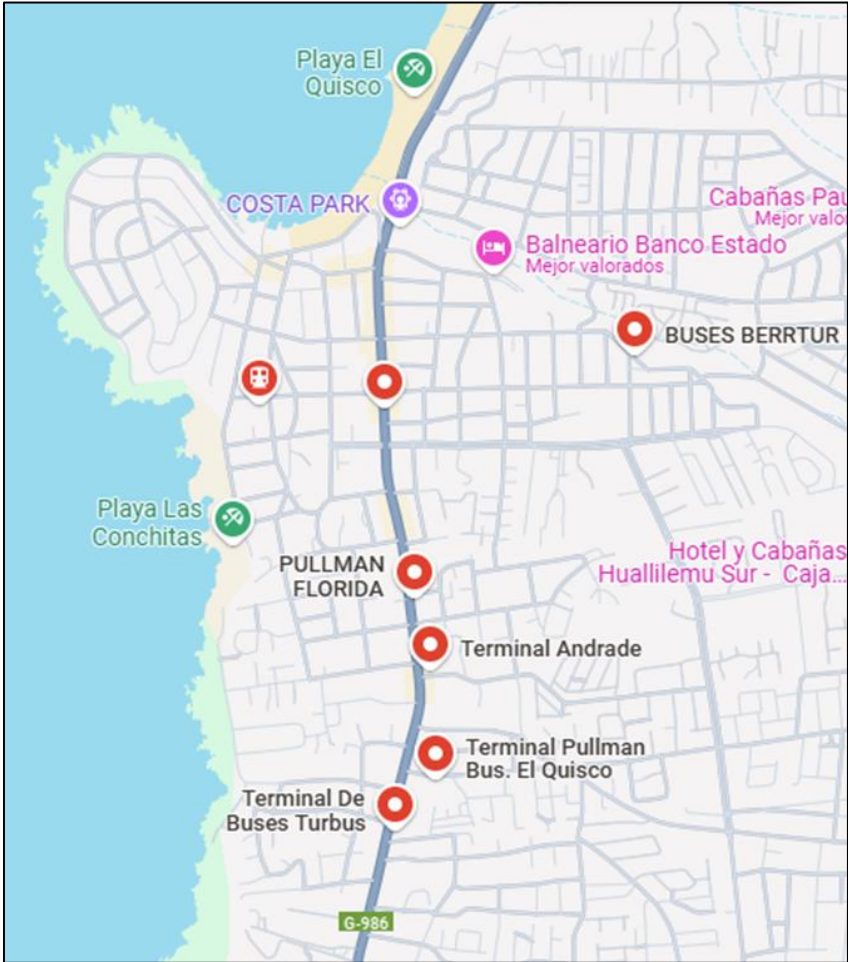
²⁹ De acuerdo con la información públicamente disponible en el siguiente enlace: <https://kupos.cl/es/buses/a-san-sebastian> [última visita: 2 de abril de 2025].

³⁰ De acuerdo con la información públicamente disponible en el siguiente enlace: <https://kupos.cl/es/buses/a-el-quisco> [última visita: 2 de abril de 2025].

³¹ Toma de declaración a Turbus de fecha 11 de diciembre de 2024, y toma de declaración a FlixBus de fecha 3 de diciembre de 2024.

35. En efecto, a diferencia de lo que se observa en El Quisco, donde las empresas operan mayoritariamente en paraderos autorizados por la Municipalidad (véase Figura N°1), en la comuna de Cartagena las empresas ofrecen sus servicios mayoritariamente desde el terminal³².

Figura N°1: Mapa de paraderos ubicados en El Quisco



Fuente: Google Maps.

36. Debido a lo anterior, esta Fiscalía examinó si durante el proceso de negociación para acceder al terminal de Cartagena se verificó un comportamiento susceptible de ser calificado como negativa de contratación y, de ser así, si tal negativa tenía o no alguna justificación objetiva. Ello, considerando especialmente que dicha conducta anticompetitiva no solo contemplaría la negativa directa de suministro, sino que también podría darse en su faz constructiva, lo que llevado al caso concreto podría darse cuando se dilata injustificadamente el acceso al terminal o cuando involucra condiciones comerciales no razonables a cambio de la provisión de un servicio³³.

³² Toma de declaración a Pullman Costa Central de fecha 9 de enero de 2025.

³³ Véase: Sentencia N°189/2023 del H. Tribunal, considerando 224°.

37. De acuerdo con los antecedentes recabados, en abril de 2024, FlixBus habría recibido de Pullman Costa Central una comunicación en la que indicaron los requisitos que debían cumplir para acceder a las boleterías y a los andenes del terminal³⁴, las cuales no fueron aceptadas por FlixBus debido a que afectaban su estrategia comercial, por lo que realizaron una contraoferta que fue rechazada, a su vez, por Pullman Costa Central. Ante este rechazo, FlixBus decidió no insistir en su ingreso temporalmente³⁵. Sin perjuicio de lo anterior, el 23 de diciembre de 2024, Pullman Costa Central reanudó las conversaciones con FlixBus mediante el envío de un borrador de contrato que incorporaba el nuevo modelo de negocios del terminal de Cartagena, estableciendo un pago fijo y otro variable según la cantidad de salidas³⁶.

38. Así las cosas, no sería posible sostener la existencia de un comportamiento susceptible de ser calificado como negativa de acceso, dado que se reanudaron las conversaciones entre las partes, bastando la aceptación de las nuevas condiciones comerciales por parte de FlixBus para que pueda ingresar al terminal de Cartagena.

IV. CONCLUSIÓN

39. El presente examen de admisibilidad evaluó, desde una perspectiva de libre competencia, si durante el proceso de negociación que FlixBus ha sostenido con Pullman Costa Central para ingresar al terminal de Cartagena y El Quisco, se habría configurado una negativa de venta o contratación.

40. En base a los antecedentes expuestos *supra*, es posible descartar que, por el momento, concurren las condiciones necesarias para sostener que la conducta de Pullman Costa Central tenga la aptitud de afectar la libre competencia. Lo anterior se debe a que tanto el terminal de Cartagena como el de El Quisco no serían un insumo indispensable para participar en los mercados y, por el momento, el comportamiento de Pullman Costa Central no es susceptible de ser calificado de negativa de venta o contratación, ni directa ni constructiva.

³⁴ Toma de declaración a FlixBus de fecha 3 de diciembre de 2024 y Toma de Declaración a Pullman Costa Central de fecha 9 de enero de 2025.

³⁵ Toma de declaración a FlixBus de fecha 3 de diciembre de 2024.

³⁶ Presentación de FlixBus, de fecha 27 de enero de 2025.

41. En virtud de lo expuesto precedentemente, se recomienda al señor Fiscal Nacional Económico archivar la presente denuncia, salvo su mejor parecer. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades de esta Fiscalía de seguir velando por la libre competencia en estos mercados y de la posibilidad de analizar la apertura de una investigación, en caso de contar con nuevos antecedentes que así lo ameriten.

Saluda atentamente a usted,

GASTÓN PALMUCCI
JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS

MEZ/ECG