

ANT.: Asociación entre Empresa Constructora Belfi S.A. e Icafal Inversiones S.A. para licitación del Aeropuerto de la Región de La Araucanía.
Rol FNE F420-2025.

MAT.: Informe de aprobación.

Santiago, 10 de junio de 2025.

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DIVISIÓN DE FUSIONES

De conformidad con lo establecido en el Título IV 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 (“**DL 211**”), presento a usted el siguiente informe (“**Informe**”) relativo a la operación de concentración del Antecedente, recomendando su aprobación, en forma pura y simple, por las razones que a continuación se explican:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 10 de abril de 2025, mediante documento de ingreso correlativo N°61.781-2025 (“**Notificación**”), por una parte, Empresa Constructora Belfi S.A. (“**Belfi**”); y, por la otra, Icafal Inversiones S.A. (“**Icafal**” y, conjuntamente con Belfi, “**Partes**”), notificaron a la Fiscalía Nacional Económica (“**Fiscalía**”) una operación de concentración, consistente en una eventual asociación para la ejecución, reparación, conservación y explotación de la obra pública fiscal denominada “*Aeropuerto de la Región de La Araucanía*” (“**Operación**”).
2. La Notificación fue presentada conforme al mecanismo ordinario, contenido en el artículo 3° del Reglamento sobre la Notificación de una Operación de Concentración, aprobado en el Artículo Segundo del Decreto Supremo N°41, de 2021, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.
3. Con fecha 25 de abril de 2025, la Fiscalía instruyó el inicio de la investigación de la Operación conforme a lo señalado en el artículo 50 inciso tercero del DL 211, bajo el Rol FNE F420-2025 (“**Investigación**”).

II. PARTES Y OPERACIÓN

4. Belfi se encuentra activo a nivel nacional en el desarrollo y construcción de toda clase de proyectos de ingeniería, arquitectura, vialidad y aeropuertos, regadío, obras sanitarias e hidráulicas y, en general, cualquier clase de obras civiles y de arquitectura. Además, participa en la concesión y desarrollo de infraestructura, principalmente en los sectores de transporte urbano, vialidad y terminales aeroportuarios. Belfi ha participado en la construcción de aeropuertos en nuestro país -como el Nuevo Aeropuerto de Atacama, el

Aeropuerto de Punta Arenas y el Aeropuerto de Iquique-, aunque no mantiene concesiones vigentes sobre ellos, siendo actualmente operador sólo del Aeropuerto de La Araucanía¹.

5. Por su parte, Icafal es una empresa activa en el desarrollo de proyectos de ingeniería y construcción de obras viales, puentes, estructuras, obras para el sector minero, entre otras. En el sector de concesiones, participa en el desarrollo, ejecución y operación de obras públicas de infraestructura, principalmente en los sectores de transporte urbano, vialidad y aeroportuario. Icafal es actualmente el operador del Aeropuerto Carriel Sur de la ciudad de Concepción (“**Aeropuerto Carriel Sur**”), a través de Sociedad Concesionaria Aeropuerto Carriel Sur S.A.².
6. En cuanto a la Operación, con fecha 17 de octubre de 2024, las Partes suscribieron un contrato de promesa, donde acordaron constituir una sociedad anónima denominada Sociedad Concesionaria Nuevo Aeropuerto Araucanía S.A. (“**Sociedad Concesionaria**”), con el objeto de concurrir asociados al proceso de licitación pública internacional para la ejecución, reparación, conservación y explotación del Aeropuerto de la Región de la Araucanía (“**Concesión**”). De acuerdo con lo informado por las Partes en la Notificación, Belfi tendrá un 65% de la participación accionaria en la Sociedad Concesionaria, e Icafal será titular del 35% restante³.
7. En cuanto al proceso de licitación propiamente tal, las bases de licitación fueron publicadas por el Ministerio de Obras Públicas (“**MOP**”) en septiembre de 2023⁴. Durante el proceso, siete empresas compraron las Bases de Licitación, y solo las Partes presentaron una oferta. Con fecha 20 de marzo de 2025, el MOP notificó a las Partes el acta de adjudicación mediante el cual se declara la intención de adjudicar la concesión⁵.
8. Las Partes señalan que la Operación correspondería al supuesto descrito en el artículo 47 letra c) del DL 211, esto es, una asociación para conformar la Sociedad Concesionaria, la que constituiría un agente económico independiente, distinto de las Partes, que desempeñaría sus funciones en el mercado de forma permanente. Agregan las Partes en la Notificación, que *“por los montos de inversión involucrados en la Concesión, es posible afirmar que éstas no habrían participado individualmente en la Licitación de la Concesión. En otros términos, la participación en la Licitación y ejecución / operación de la Concesión sólo eran económicamente viables tanto para Belfi e Icafal, en la medida de que se realizara en asociación con terceros”*⁶.
9. En línea con lo establecido en la Guía de Competencia de esta Fiscalía (“**Guía de Competencia**”)⁷, para que un *joint venture* o asociación sea considerado como operación

¹ Véanse: (i) Sitio web de la actual concesionaria del Aeropuerto de la Araucanía, Sociedad Concesionaria Aeropuerto Araucanía S.A.: <https://www.aeropuertoaraucaania.cl/araucania_nuevo/concesionaria/> [última visita: 10 de junio de 2025]; y, (ii) Índice de concesiones en operación del MOP (según se define más adelante), disponible en: <<https://concesiones.mop.gob.cl/project/concesion-nuevo-aeropuerto-region-de-la-araucania/>> [última visita: 10 de junio de 2025].

² Véanse: (i) Notificación, p. 14; y (ii) índice de concesiones en operación del MOP (según se define más adelante), disponible en: <<https://concesiones.mop.gob.cl/project/segunda-concesion-aeropuerto-carriel-sur-de-concepcion/>> [última visita: 10 de junio de 2025].

³ Véanse: (i) Notificación, p. 7; y, (ii) Contrato de Promesa de Constitución de Sociedad Anónima, celebrado entre Icafal Inversiones S.A. y Empresa Constructora Belfi S.A. con fecha 17 de octubre de 2024, acompañado por las Partes como Anexo N°2 junto a la Notificación.

⁴ Véase Bases de Licitación del proyecto “*Aeropuerto Regional de la Araucanía*” publicadas en septiembre de 2023 y acompañadas por las Partes como Anexo N°1 junto a la Notificación (“**Bases de Licitación**”).

⁵ Véanse: (i) Notificación, p. 3; y, (ii) Acta de Apertura de ofertas técnicas, disponible en: <<https://concesiones.mop.gob.cl/project/segunda-concesion-aeropuerto-de-la-region-de-la-araucania/>> [última visita: 10 de junio de 2025].

⁶ Notificación, p. 6.

⁷ Guía de Competencia, de junio de 2017, párrafos 77 y siguientes. Disponible en: <<https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2017/10/Guia-de-competencia-.pdf>> [última visita: 10 de junio de 2025].

de concentración, se deben verificar los siguientes requisitos copulativos: (i) debe crearse un nuevo agente económico distinto de sus constituyentes; (ii) la entidad debe ser autónoma funcionalmente, tanto jurídica como económicamente; y, (iii) debe tener carácter permanente.

10. Teniendo en cuenta lo anterior, esta División pudo confirmar lo señalado por las Partes. Al respecto, se pudo constatar que la Sociedad Concesionaria se trataría de un agente económico independiente. Lo anterior, por cuanto en su dimensión normativa, la Sociedad Concesionaria contaría con una estructura corporativa autónoma, con capacidad para obligarse y actuar en forma independiente.
11. Respecto a la dimensión económica también gozaría de plena funcionalidad, por cuanto, por un lado, contaría con los insumos y recursos necesarios para la construcción y operación del Aeropuerto de la Araucanía y, por otro, los ingresos de la nueva entidad provendrían de terceros distintos de las Partes. Por último, en cuanto al carácter permanente, se observó que la Sociedad Concesionaria tiene contemplada una vigencia indefinida⁸.

III. INDUSTRIA Y MERCADO RELEVANTE

12. En el análisis de la industria de licitación y operación de obras públicas en general, que incluye concesiones aeroportuarias, carreteras, hospitales, entre otras infraestructuras públicas, la Fiscalía ha identificado dos grandes segmentos⁹. Por un lado, la licitación del derecho de concesión ("**Mercado Primario**") y, por otro, la operación y explotación de la infraestructura concesionada ("**Mercado Secundario**"). Adicionalmente, en el Mercado Primario es necesario también distinguir entre, por un lado, la actividad general de participar en licitaciones de un determinado tipo de obra, y, por otro lado, la licitación en particular -competencia *por la cancha*-.
13. Al analizar operaciones de concentración relacionadas con concesiones de obras públicas, esta División ha revisado la regulación vigente en la materia, contenida principalmente en el Decreto Supremo N°900, de 1996, del MOP, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N°164, de 1991, del MOP ("**Ley de Concesiones**"), y en su reglamento, contenido en el Decreto Supremo N°956, de 1997, del MOP, así como también en las respectivas bases de licitación¹⁰.

⁸ Con respecto a este punto, el contrato de promesa de constitución de la Sociedad Concesionaria señala que solo podrá ponerse término a la Sociedad Concesionaria una vez transcurridos dos años contados desde la extinción de la Concesión, la cual contempla una duración mínima de 13 años. Véase a este respecto: Contrato de Promesa de Constitución de Sociedad Anónima, celebrado entre Icafal Inversiones S.A. y Empresa Constructora Belfi S.A. con fecha 17 de octubre de 2024, acompañado por las Partes como Anexo N°2 junto a la Notificación.

⁹ A este respecto, véase lo analizado por esta División en los siguientes informes: (i) Informe de aprobación de operación de concentración entre Sacyr Concesiones SpA y Agencias Universales S.A. por la licitación del Aeropuerto El Tepual de Puerto Montt, Rol FNE F125-2018 ("**Informe El Tepual**"); (ii) Informe de aprobación de operación de concentración entre Atlantia SpA, ACS, Actividades de Construcción y Servicios S.A. y Hochtief AG. y Abertis Infraestructuras S.A., Rol FNE F137-2018 ("**Informe Atlantia**"); (iii) Informe de aprobación de operación de concentración entre Sacyr Concesiones SpA y Agencias Universales S.A. para la Concesión del Aeropuerto de Chacalluta de Arica, Rol FNE F182-2019 ("**Informe Chacalluta**"); (iv) Informe de aprobación de operación de concentración entre Icafal Inversiones S.A. y Constructora Conpax SpA para la obra denominada Mejoramiento Ruta G-21, Rol FNE F177-2019 ("**Informe Icafal**"); (v) Informe de aprobación de asociación entre Sacyr Chile S.A., Sacyr Concesiones Chile SpA y Agencias Universales S.A., para la licitación del Aeropuerto "El Loa" de Calama, Rol FNE F358-2023 ("**Informe El Loa**"); y, (vi) Informe de aprobación de operación de concentración entre Sacyr Concesiones SpA y Cointer Chile S.A. para licitación de Red Aeroportuaria Norte, Rol FNE F404-2024 ("**Informe Red Aeroportuaria Norte**").

¹⁰ Véanse: (i) Informe El Tepual, párrafo 7; (ii) Informe Atlantia, párrafo 11; (iii) Informe Icafal, párrafo 6; (iv) informe Chacalluta, párrafo 182; y, (v) Informe Red Aeroportuaria Norte, párrafo 12.

14. En general, los distintos aspectos competitivamente relevantes en el Mercado Primario, esto es, en la licitación para la construcción de una obra pública concesionada -tales como la calidad de la construcción y los plazos de ejecución de las obras-, se encuentran regulados en la Ley de Concesiones y su reglamento, y en las respectivas bases de licitación, cuyo cumplimiento se encuentra sujeto a la fiscalización de los Inspectores de Obra de la Dirección General de Concesiones del MOP¹¹.
15. De igual manera, dicho conjunto de normas regularía también gran parte de las variables competitivas relevantes presentes en el Mercado Secundario, dejando un escaso margen de discrecionalidad al respectivo concesionario¹². De tal forma, en la operación de la obra pública concesionada, la normativa y su correspondiente fiscalización alcanzarían distintas variables competitivas, tales como los precios o tarifas que deben pagar el Estado y/o los consumidores, la calidad del servicio a los usuarios, la mantención de las infraestructuras y equipamientos, la necesidad de mejoras en las obras, su costo y pago, y la contratación de terceras empresas para servicios accesorios como el aseo de las instalaciones¹³.
16. En cuanto a la licitación en particular, el objeto de la Concesión consiste en la ampliación, reparación, conservación y reposición de la infraestructura, equipamiento e instalaciones existentes del Aeropuerto de la Región de la Araucanía (“**Licitación**”). Además, la Concesión incluye la explotación, operación y administración de las obras en cumplimiento con los niveles de servicio y estándares técnicos establecidos en las Bases de Licitación¹⁴.
17. El proceso licitatorio de obras públicas bajo el régimen de concesiones del MOP constituye un procedimiento de carácter abierto. Se estructura en una serie de etapas secuenciales, iniciándose con el llamado a licitación, cuya publicación oficial se realiza en el Diario Oficial. Posteriormente, los interesados en participar deben adquirir las bases de licitación, requisito indispensable para su habilitación como oferentes. La nómina de las entidades adquirentes de estas bases es objeto de publicación previo al plazo de formulación de ofertas. A continuación, se habilita un período de consultas y aclaraciones, luego de lo cual se procede a la recepción de las ofertas de los proponentes. La apertura de la oferta técnica se lleva a cabo en un acto público, instancia en la que una Comisión Evaluadora designada para tal efecto procede a su análisis. Solo aquellas ofertas técnicas calificadas como aceptables darán paso a la apertura pública de la oferta económica. Luego se procede a la apertura de la oferta económica en un acto público, constando el ganador del proceso en la resolución de adjudicación, sometida a la toma de razón de la Contraloría General de la República para la posterior firma del contrato.

III.1. Mercado Primario

18. En cuanto al primer aspecto del Mercado Primario -el mercado de licitaciones de concesiones de obras públicas en general-, esta División ha indicado con anterioridad que los actores que potencialmente puedan participar en las licitaciones efectuadas por el MOP dependerán de la magnitud, complejidad y/o del tipo de obra licitada, pudiendo existir algunos nichos en que solo algunas empresas se encontrarían habilitadas para competir¹⁵.

¹¹ En caso de incumplimiento grave de obligaciones definidas por el MOP en las Bases de Licitación, este organismo tendría la facultad de declarar la extinción anticipada de la Concesión. Véase al respecto: Bases de Licitación, numeral 1.13.1.

¹² Véanse: (i) Informe El Tepual, párrafo 8; (ii) informe Chacalluta, párrafo 10; y, (iii) Informe Red Aeroportuaria Norte, párrafo 14.

¹³ Bases de Licitación, pp. 122 y ss.

¹⁴ Véase apartado 1.10. de las Bases de Licitación.

¹⁵ Véanse: (i) Informe Atlantia, p. 16; (ii) Informe Chacalluta, párrafo 21; y, (iii) Informe Red Aeroportuaria Norte, párrafo 19.

19. En relación con el ámbito geográfico del mercado de licitaciones de obras públicas, tanto aeroportuarias como de otra índole, este se ha definido de manera más amplia que nacional, en el entendido de que, en múltiples licitaciones, han participado actores extranjeros que previamente no han estado presentes en otras licitaciones desarrolladas en el país¹⁶. Sin embargo, factores como el idioma, las regulaciones locales, la cultura u otras variables podrían actuar como barreras que dificulten la participación de empresas extranjeras¹⁷.
20. Luego, en relación con el segundo aspecto del Mercado Primario -la licitación en particular o mercado *por la cancha*-, tanto la jurisprudencia nacional como comparada¹⁸ han señalado que este se encuentra conformado por los competidores potenciales que *“creíblemente podrían ofertar en el proceso de licitación, ejerciendo presión competitiva sobre quienes efectivamente presentan las ofertas”*¹⁹. Por ello, deben considerarse como actores en el mercado *por la cancha* únicamente a quienes, habiendo adquirido bases de licitación, pueden ser razonablemente considerados como competidores potenciales. Es decir, actores que, atendidos diversos factores, se encontraban en condiciones de ofertar en el respectivo proceso licitatorio, y habrían sido considerados como tales por quienes efectivamente realizaron ofertas²⁰.
21. En el caso de la Licitación, las empresas que compraron las Bases de Licitación, además de las Partes, fueron: (i) Sacyr Concesiones Chile SpA (**“Sacyr”**); (ii) Cointer Chile S.A. (**“Cointer”**); (iii) HAS Development Corporation (**“HASDC”**); (iv) Agencia Universales S.A. (**“Agunsa”**); y, (v) Inversiones en Infraestructura Chile SpA (**“IIC”**)²¹.
22. En el caso de Sacyr, este es un actor con presencia en concesiones aeroportuarias, solo o en consorcio con otros actores, en: (i) el aeropuerto de Calama; (ii) el aeropuerto de Antofagasta; (iii) el aeropuerto de Atacama; (iv) el aeropuerto de Arica; y, (v) el aeropuerto de Puerto Montt. Además, tiene otras concesiones de obras públicas, como la autopista del Itata, la Ruta 68 Santiago-Valparaíso, la Ruta 78 Santiago-San Antonio, el Hospital de Antofagasta y el Hospital Buin-Paine²².
23. Cointer, por su parte, es una empresa del grupo español Azvi, especializado a nivel internacional en infraestructura y servicios públicos. En Chile tiene presencia en las concesionarias de los siguientes aeropuertos: (i) en la Red Aeroportuaria Austral en Aysén y Magallanes; (ii) en el aeropuerto de Arica, junto con Sacyr; y, (iii) en el aeropuerto de La Serena²³.
24. HASDC, es un grupo estadounidense dedicado al desarrollo de infraestructuras que, si bien no tiene concesiones de aeropuertos en Chile, mantiene y opera varios en América Latina, tales como: (i) el de Quito, en Ecuador; (ii) los de San José y Liberia, en Costa Rica; (iii) el

¹⁶ Véanse: (i) Informe Chacalluta, párrafo 21; y, (ii) Informe Red Aeroportuaria Norte, párrafo 19.

¹⁷ Véanse: (i) Informe Atlantia, p. 16; (ii) Informe Chacalluta, párrafo 21; y, (iii) Informe Red Aeroportuaria Norte, párrafo 20.

¹⁸ Véanse: (i) Comisión Europea, Caso COMP/M2079, Raytheon / Thales / JV, párrafo 40; y, (ii) Comisión Europea, Caso COMP/M3148, Siemens / Alstom Gas and Seteam Turbines, párrafo 38.

¹⁹ Informe de Aprobación, Consorcio entre Besalco Concesiones S.A. y Empresa Constructora Belfi S.A. para la licitación de la concesión “Mejoramiento Ruta Nahuelbuta”, Rol FNE F110-2017 (**“Informe Nahuelbuta”**), párrafo 14.

²⁰ Así lo ha analizado esta División en casos anteriores, por ejemplo: (i) Informe El Tepual; (ii) Informe Icafal; (iii) Informe Red Aeroportuaria Norte; (iv) Informe Chacalluta; y, (v) Informe Nahuelbuta, entre otros.

²¹ Véase el listado de empresas que compraron las Bases de Licitación. Disponible en: <https://concesiones.mop.gob.cl/uploads/sites/4/2025/03/2ARAUC-Empresas-que-han-comprado-Bases-de-Licitacion-al-14-12-2023.pdf> [última visita: 10 de junio de 2025].

²² Respecto a lo anterior, véase: <https://sacyrconcesiones.com/-/chile> [última visita: 10 de junio de 2025].

²³ Respecto a lo anterior, véase: <https://cointer.eu/sectores/aeropuertos/> [última visita: 10 de junio de 2025].

de Barranquilla en Colombia; y, (iv) los de San Pedro Sula, Roatán y La Ceiba en Honduras²⁴.

25. Por su parte, Agunsa es una empresa que tiene presencia actual en el aeropuerto de Calama, junto con Sacyr. También participa en logística y obras como terminales portuarios, almacenes extraportuarios, entre otros²⁵.
26. Finalmente, IIC es parte del grupo OHLA²⁶, *holding* español con inversiones en aeropuertos en el extranjero -particularmente en Toluca, México-, y obras públicas en Chile tales como las rutas CH60, CH57 y CH78, los hospitales San José, Los Ángeles, San Felipe, Gustavo Fricke, Curicó y Hospital Militar, el proyecto Américo Vespuccio Oriente y el Centro de Justicia de Santiago²⁷. Como muestra de su creciente interés en licitaciones de aeropuertos, vale la pena mencionar que OHLA compró bases en la última licitación del aeropuerto de Santiago, al igual que Icafal, Sacyr y Agunsa²⁸.
27. Del análisis de las características de cada uno de los actores que adquirieron las Bases de Licitación, y atendiendo los distintos factores anteriormente mencionados, tales como sus actividades actuales, su experiencia en la construcción y operación de aeropuertos, y/o su comportamiento en anteriores licitaciones, es posible considerar que estos agentes económicos pudieron haber sido considerados como potenciales oferentes en la Licitación por los actores del mercado²⁹, independientemente de que no hayan concretado su propuesta³⁰.
28. En cuanto al ámbito geográfico, en casos anteriores esta División ha considerado a actores internacionales que pudiesen haber adquirido las bases de una licitación particular³¹. En el caso de la Operación, sin que ello importe una definición exacta del mercado relevante, resulta razonable considerar una definición de mercado más amplia que nacional, pues de

²⁴ Respecto a lo anterior, véase: <<https://hasdc.net/#projects>> [última visita: 10 de junio de 2025]. HASDC compró bases en licitación de Red Aeroportuaria Norte, el año 2024, para los aeropuertos de Antofagasta y Atacama, y fue considerado como competidor potencial en el Informe Red Aeroportuaria Norte.

²⁵ Respecto a lo anterior, véase: <<https://agunsa.com/>> [última visita: 10 de junio de 2025].

²⁶ Según consta en información del Registro de Comercio de Santiago, la constitución de Inversiones en Infraestructuras Chile SpA consta a fojas 48.448 número 21.240 en el Registro de Comercio de 2023, y su última modificación consta a fojas 27.930 número 11.887 en el Registro de Comercio de 2024. Del contenido de esos documentos se desprende indudablemente su actual vinculación con el grupo OHLA.

²⁷ Véase: <<https://www.concesionariacentrodejusticia.cl/ohla-sociedad-concesionaria/historia-grupo-ohla/>> [última visita: 10 de junio de 2025].

²⁸ Véase el listado de empresas que compraron las bases de licitación para la última ampliación del Aeropuerto de Santiago. Disponible en: <<https://concesiones.mop.gob.cl/uploads/sites/4/2025/02/Empresas-que-han-comprado-Bases-de-Licitacion-AeropuertoAMB.pdf>> [última visita: 10 de junio de 2025].

²⁹ La consideración como competidores potenciales para los actores que adquirieron las bases de licitación se sustenta además en el actual diseño y regulación contenida en las bases de la Licitación. Ello porque, por un lado, la adquisición de las Bases de Licitación es una condición necesaria para que un actor pueda, finalmente, ofertar; y, por otro, ya que el listado de quienes han adquirido las bases es público y accesible para todos los participantes de la Licitación, permitiéndoles conocer dicha información de forma previa a la formulación de sus respectivas ofertas.

³⁰ Ello es coincidente con lo señalado por la Comisión Europea en el caso COMP/M.2079 Raytheon / Thales / JV, donde señaló que: *“No obstante, en el mercado internacional, los centros y sistemas AO/C2 se adquieren mediante procesos de licitación, en los que las condiciones de competencia están determinadas por la presencia de proveedores creíbles, capaces de ofrecer alternativas competitivas a los productos de las partes involucradas. En ese contexto, incluso una cuota de mercado relativamente elevada no implica necesariamente la existencia de poder de mercado, por lo que es necesario evaluar si el comportamiento competitivo de la empresa conjunta seguiría estando suficientemente limitado por la presencia de otros licitadores igualmente competitivos”*, para a continuación indicar actores que habrían competido en otros mercados geográficos a la entidad objeto de la operación (traducción libre de: *“However, in the international market, AO/C2 centres and systems are procured through bidding markets, where the conditions of competition are determined by the presence of credible suppliers, able to offer competitive alternatives to the parties’ products. In that context, even relatively high market shares may not necessarily translate into market power, and it is necessary to examine whether the competitive behaviour of the joint venture would remain sufficiently constrained by the presence of other competitive bidders”*). Énfasis añadido.

³¹ Informe Nahuelbuta, párrafo 17.

acuerdo con lo señalado *supra*, existieron actores sin presencia actual en Chile, cuya participación como oferentes en la Licitación puede ser considerada como plausible.

III.2. Mercado Secundario

29. Respecto al Mercado Secundario -esto es, el referente a la prestación de servicios de infraestructura aeroportuaria, los que incluyen la operación y mantenimiento de las instalaciones de aeropuertos-, en línea con jurisprudencia comparada³², esta División ha indicado anteriormente³³, sin adoptar una definición exacta, que el mercado del producto incluiría tanto a los servicios de operación y mantenimiento de las instalaciones útiles para la actividad aeroportuaria, como a aquellas actividades complementarias a esta (tales como servicios comerciales, servicios de tiendas, cafeterías, *duty free*, estacionamientos, etcétera) y los servicios de asistencia en tierra relativos a equipaje, combustibles, entre otros³⁴.
30. En cuanto a su alcance geográfico, el mercado tendría un alcance local, en línea con lo señalado por esta División en informes anteriores, donde se ha considerado una “*zona de captación*” definida en base de un radio máximo de 100 kilómetros para aeropuertos nacionales y de 300 kilómetros para aeropuertos internacionales³⁵.

IV. ANÁLISIS COMPETITIVO

31. En vista de lo señalado anteriormente, los efectos de la Operación recaerían, a nivel horizontal unilateral: (i) sobre el Mercado Primario, tanto en la Licitación en particular como en la actividad general de participar en licitaciones de obra pública, dada la presencia de las Partes en otros procesos licitatorios similares; y, (ii) en el Mercado Secundario, en virtud de que las Partes, a través de la Sociedad Concesionaria, serán quienes operarán y explotarán la Concesión.

IV.1. Efectos unilaterales en el Mercado Primario

32. Para el análisis del Mercado Primario, se debe considerar que la creación de consorcios en licitaciones lleva a dos empresas, que podrían haber sido consideradas como competidoras en el proceso, a ofertar de manera conjunta, omitiéndose la presencia de un eventual oferente. Ello podría redundar en una menor presión competitiva en el mercado de la licitación analizado. No obstante, por otro lado, existen aspectos pro-competitivos derivados de la formación de consorcios, pues estos permiten incentivar la participación de actores que, de otro modo, no competirían en la licitación³⁶, al diversificar riesgos y, a la vez, complementar conocimientos.

³² Véase: Comisión Europea, caso COMP / M.3823 MAG / Ferrovial Aeropuertos / Exeter Airport.

³³ Véanse: (i) Informe Chacalluta, párrafo 24; (ii) Informe El Loa, párrafo 22; y, (iii) Informe Red Aeroportuaria Norte, párrafo 26.

³⁴ Véase: Comisión Europea, caso COMP / M.2315 The Airline Group / NATS.

³⁵ Véanse: (i) Informe Chacalluta, párrafo 23; (ii) Informe El Loa, párrafo 22; y, (ii) Informe Red Aeroportuaria Norte, párrafo 27.

Los pronunciamientos de esta División han empleado un enfoque similar al adoptado en decisiones de autoridades comparadas. Véase a este respecto: (i) Comisión Europea, COMP / M.2315 The Airline Group / NATS; y, (ii) Comisión Europea, caso COMP / M.3823 MAG / Ferrovial Aeropuertos / Exeter Airport.

³⁶ Informe Nahuelbuta, párrafo 22.

Respecto a este punto, en el marco de la Investigación, ambas Partes señalaron que, dadas las características del proyecto objeto de la Licitación y los perfiles de riesgo actuales de ambos grupos empresariales, no les resultaba posible participar de la Licitación de forma independiente. Véanse: (i) declaración del Gerente General de Icafal, de fecha 28 de abril de 2025; y, (ii) declaración del Representante Legal de Belfi, de fecha 29 de abril de 2025.

33. Siguiendo la metodología empleada por esta División en casos anteriores recaídos en asociaciones para participar en concesiones de obra pública, y atendiendo a lo señalado anteriormente respecto a cada uno de quienes adquirieron las Bases de Licitación, para el examen de la Operación se realizará un análisis estructural que tomará como supuesto que todos los referidos agentes económicos eventualmente contaban, desde la perspectiva de los demás partícipes de la Licitación, con capacidad para ofertar y, por tanto, con posibilidades de adjudicarse la Concesión, incluso de no haber presentado ofertas en definitiva.
34. La Tabla N°1 presenta las participaciones en el Mercado Primario junto a los respectivos índices de concentración medidos según el Índice de Herfindahl-Hirschman (“IHH”).

Tabla N°1: Participaciones de mercado de los competidores

Empresa	Situación inicial	Situación final
Belfi	14,3%	28,6%
Icafal	14,3%	
Sacyr	14,3%	14,3%
Cointer	14,3%	14,3%
HASDC	14,3%	14,3%
Agunsa	14,3%	14,3%
IIC	14,3%	14,3%
Total	100%	100%
IHH	1.429	1.837
Cambio IHH	408	

Fuente: Elaboración propia, en base a información del MOP.

35. Al respecto, de la Tabla N°1 se puede apreciar que la Operación genera un cambio de 408 unidades en el IHH, que superaría los umbrales establecidos en la Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales de mayo de 2022³⁷.
36. En cuanto a la Licitación, esto es, el Mercado Primario en particular, esta División consideró en primer término que ambas Partes afirmaron, tanto en la Notificación como en el marco de la Investigación, que se encontraban en imposibilidad financiera de participar en el proceso de forma independiente. Lo anterior, debido a que, tanto los requerimientos de capital exigidos en las Bases de Licitación³⁸ como la inversión exigida en la Licitación, son condiciones que podrían no permitir a las Partes participar de forma individual³⁹.
37. Al respecto, esta División analizó las características de los proyectos en los que recientemente han ofertado las Partes, pudiendo identificar que ninguno de los proyectos en los que estas han presentado propuestas de forma individual es equivalente en magnitud a los montos de inversión requeridos por el MOP para la actual Licitación, que superaba los

³⁷ 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>> [última visita: 10 de junio de 2025].

³⁸ Las Bases de Licitación establecían un patrimonio mínimo para quienes desearan participar en la Licitación, el cual ascendía a 27 mil millones de pesos en el último ejercicio contable anterior a la fecha de presentación de las ofertas. Adicionalmente, las Bases de Licitación establecían que la sociedad concesionaria debía contar con un capital superior a 27 mil millones de pesos y que al otorgarse la escritura de constitución de esta se debía suscribir íntegramente dicho capital y pagarse, al menos, la suma de 13 mil millones de pesos al momento de la constitución, debiendo pagarse el resto en el plazo máximo de 12 meses desde la constitución. Véase, Bases de Licitación, pp. 22 y 32.

En relación con este requerimiento, véase a este respecto lo señalado por el Gerente General de Icafal, en toma de declaración de fecha 28 de abril de 2025.

Véase: Estados Financieros de Icafal del año 2023, acompañados por las Partes como Anexo N°9 junto a la Notificación.

³⁹ Véanse a este respecto: (i) Notificación, p. 13; (ii) declaración del Gerente General de Icafal, de fecha 28 de abril de 2025; y (iii) declaración del Representante Legal de Belfi, de fecha 29 de abril de 2025.

tres millones de Unidades de Fomento (“UF”)⁴⁰. Ello tornaría plausible descartar que la oferta conjunta pudo haber eliminado un potencial oferente independiente⁴¹.

38. Por otra parte, respecto del Mercado Primario en general, además de las empresas Icafal y Belfi, pudo verificarse la existencia de otros competidores activos, que en los últimos cinco años -periodo en el cual se llevaron a cabo cuatro licitaciones aeroportuarias- adquirieron bases de licitación. En total, se pudo constatar la existencia de 34 empresas distintas en dichas licitaciones, de las cuales siete de ellas ofertaron⁴².
39. Consecuentemente, es posible afirmar que la Operación no resultaría apta para reducir sustancialmente la competencia en el Mercado Primario, tanto en particular como en general, en tanto la asociación de las Partes no redujo de manera significativa el número de competidores que pudieron haber participado de dichos mercados.

IV.2. Efectos unilaterales en el Mercado Secundario

40. En cuanto al Mercado Secundario, tal como se mencionó *supra*, se considerarán, por una parte, el aeropuerto involucrado en la Operación (Aeropuerto de la Araucanía) y, por otro, los aeropuertos actualmente operados por las Partes, que se expondrán en la Tabla 2.
41. Icafal actualmente es titular de la sociedad concesionaria que opera el Aeropuerto Carriel Sur, en la ciudad de Concepción. Por su parte, Belfi también cuenta con presencia en el Mercado Secundario, siendo el operador actual del Aeropuerto de la Araucanía, objeto de la Concesión⁴³. La Tabla N°2 expone las obras aeroportuarias explotadas actualmente por las Partes y su ubicación, el año de inicio de la concesión respectiva, el término de esta y si el plazo de término está fijado previamente o bien si es variable.

⁴⁰ En el caso de la Licitación, el presupuesto oficial estimado de la obra alcanzaba las UF 3.070.000. En contraste, en el caso de la licitación para la concesión del Aeropuerto Carriel Sur, adjudicada individualmente por Icafal en el año 2016, el presupuesto oficial estimado era de UF 770.000. Un presupuesto de una magnitud cercana al de la Concesión se verificó en el caso de la licitación pública para el proyecto de construcción y operación concesionada de la primera parte del Aeropuerto de la Región de la Araucanía, adjudicada por Belfi en asociación con un inversionista, donde alcanzó las UF 2.681.000. Finalmente, en la licitación relativa a la concesión del aeropuerto de Arica, donde ambas Partes ofertaron separadamente, el presupuesto alcanzaba las UF 2.031.000. No obstante, la concesión fue adjudicada en dicha oportunidad a un consorcio formado por Sacyr y Agunsa, rechazándose la oferta económica de Icafal y Belfi.

Respecto a todo lo señalado anteriormente, véanse: (i) Llamado a licitación pública para el proyecto de concesión denominado “Aeropuerto de la Región de la Araucanía” (disponible en: <https://concesiones.mop.gob.cl/uploads/sites/4/2025/03/Llamado-a-Licitacion-2ARAUC.pdf>) [última visita: 10 de junio de 2025]); (ii) Llamado a licitación pública para el proyecto de concesión denominado “Aeropuerto Carriel Sur de Concepción” (disponible en: <https://concesiones.mop.gob.cl/uploads/sites/4/2025/02/Llamado-a-licitacion-2%C2%B0-Concesion-Aeropuerto-Carriel-Sur-de-Concepcion-4.pdf>) [última visita: 10 de junio de 2025]); y (iii) Llamado a licitación pública para el proyecto de concesión denominado “Nuevo Aeropuerto de la Región de la Araucanía” (disponible en: <https://concesiones.mop.gob.cl/uploads/sites/4/2025/01/Llamado-a-licitacion-Concesion-Nuevo-Aeropuerto-Region-de-La-Araucania.pdf>) [última visita: 10 de junio de 2025]); y (iv) declaración del Representante Legal de Belfi, de fecha 29 de abril de 2025.

⁴¹ En cuanto a esto último, y a mayor abundamiento, desde el año 2020 en adelante todas las licitaciones sobre infraestructura aeroportuaria fueron adjudicadas a consorcios entre empresas. Véase: Sitio web del MOP. Disponible en <https://concesiones.mop.gob.cl/proyectos/Paginas/default.aspx> [última visita: 10 de junio de 2025].

⁴² Revisada la información disponible en el sitio web del MOP <https://concesiones.mop.gob.cl/proyectos/Paginas/default.aspx> [última visita: 10 de junio de 2025], es posible afirmar que ofertaron Sacyr, Agunsa, Cointer, Belfi, Icafal, Aport y una filial del Fondo de Inversión Falcom Infraestructura Chile.

⁴³ Respecto a esta concesión, cabe señalar que Belfi presentó formalmente su oferta de forma individual, pero en asociación con el Fondo de Inversión Prime-Infraestructura II, de propiedad de CMB-Prime Administradora de Fondos de Inversión S.A., con quien operó de forma conjunta el aeropuerto hasta el año 2023. Luego, Belfi compró el porcentaje restante de la sociedad concesionaria, siendo actualmente el único operador del aeropuerto. A este respecto, véanse: (i) declaración del Representante Legal de Belfi, de fecha 29 de abril de 2025; y, (ii) sitio web de CMB-Prime Administradora de Fondos de Inversión S.A., donde se describen las inversiones del Fondo de Inversión Prime-Infraestructura II <https://cmbprime.cl/es/nuestros-fondos/fondo-prime-infraestructura-ii> [última visita: 10 de junio de 2025].

Tabla N°2: Obras aeroportuarias operadas por las Partes

Empresas asociadas	Concesionaria	Comuna	Nombre Aeropuerto	Inicio	Término	Plazo
Icafal	Sociedad Concesionaria Aeropuerto Carriel Sur S.A.	Talcahuano	Aeropuerto Carriel Sur	2016	2031	Fijo – 15 años
Belfi	Sociedad Concesionaria Aeropuerto de la Araucanía S.A.	Temuco	Nuevo Aeropuerto de la Región de la Araucanía	2010	2025	Variable – máx. 240 meses

Fuente: Elaboración propia, en base a información del MOP⁴⁴.

42. En base a lo anterior, fue posible constatar la ausencia de un traslape horizontal entre los aeropuertos concesionados operados por las Partes en rutas nacionales, puesto que ninguno de ellos se encuentra dentro del radio de 100 kilómetros que, como se expuso *supra*, representaría el alcance del mercado relevante geográfico.

Tabla N°3: Distancia entre aeropuertos de las Partes

Aeropuerto / Distancia	Aeropuerto de la Región de la Araucanía
Carriel Sur – Concepción, en línea recta	240 km.
Carriel Sur – Concepción, por carretera	322 km.

Fuente: Elaboración propia, en base a información pública.

43. Respecto a rutas internacionales, donde esta División ha ampliado el radio de alcance local para su análisis a 300 kilómetros, se tuvo en consideración que el Aeropuerto de la Región de la Araucanía no ha realizado vuelos internacionales en los últimos cinco años, ni los realiza actualmente, sin que se prevea que dicha situación cambie en el futuro⁴⁵. Por tanto, esta División pudo descartar la existencia de un actual traslape horizontal en rutas internacionales entre dicho aeropuerto con el Aeropuerto Carriel Sur.
44. En cualquier caso, de considerarse como plausible la existencia de un traslape, al menos potencial, esta División consideró que Icafal tendría la posición de accionista minoritario de la Sociedad Concesionaria, y no sería titular de control o influencia decisiva sobre esta, considerando que poseería el 35% de su capital accionario y no existirían a su favor prerrogativas tales como, derechos de veto o acuerdos sometidos a la voluntad unánime de sus accionistas que recaigan sobre variables competitivas relevantes, en virtud de los cuales se le otorgue la calidad de controlador⁴⁶.
45. A mayor abundamiento, según se señaló *supra*, la normativa aplicable a las licitaciones de obras públicas regula gran parte de las variables competitivas relevantes *ex ante*, otorgando al respectivo concesionario un margen acotado de discrecionalidad en la operación y explotación de la concesión, lo cual, junto con la correspondiente fiscalización del Inspector Fiscal que puede redundar en sanciones pecuniarias o incluso en la solicitud de revocación de la concesión, limitaría en cierta medida la habilidad de la entidad resultante de la

⁴⁴ Disponible en <<https://concesiones.mop.gob.cl/>> [Última visita: 10 de junio de 2025].

⁴⁵ De acuerdo con la información de la Junta de Aeronáutica Civil, los últimos vuelos internacionales de pasajeros realizados desde o hacia el Aeropuerto de la Región de la Araucanía corresponden a servicios realizados durante el año 2015.

Véase: Informes de Estadísticas Mensuales de Tráfico de Pasajeros de la JAC, disponibles en: <<https://www.jac.gob.cl/estadisticas/informes-estadisticos-mensuales-del-traffic-aereo/>> [última visita: 10 de junio de 2025].

A pesar de que el Aeropuerto de la Región de la Araucanía contaría con la infraestructura para operar vuelos internacionales y no requeriría de inversiones adicionales para hacerlo, la decisión de incorporar rutas internacionales no dependería directamente de la sociedad concesionaria –actualmente controlada por Belfi–, sino que de las mismas aerolíneas que operan en el aeropuerto, las cuales no habrían indicado tener planes de incorporar estos vuelos en el corto plazo. Véase: declaración del representante legal de Belfi, de fecha 29 de abril de 2025.

⁴⁶ Conforme el alcance del acuerdo donde las Partes prometen celebrar un contrato de sociedad, ni en ningún otro de los acuerdos alcanzados con Belfi. Véase: información aportada por las Partes mediante correo electrónico de fecha 5 de junio de 2025, correlativo ingreso N°62.909-2025.

Operación a deteriorar variables competitivas como tarifas y la calidad del servicio aeroportuario⁴⁷.

46. Así, de conformidad a los antecedentes de la Investigación, esta División estima que la Operación no resultaría apta para reducir sustancialmente la competencia en el Mercado Secundario.

V. CONCLUSIÓN

47. A la luz de los antecedentes previamente expuestos, esta División ha podido constatar que la Operación no resulta apta para reducir sustancialmente la competencia, pues su perfeccionamiento no generaría riesgos horizontales en los segmentos analizados.
48. No obstante, cabe señalar que la Investigación y conclusiones arribadas en el presente Informe fueron elaboradas en base a un análisis prospectivo, destinado a determinar el impacto de la asociación entre las Partes en el escenario competitivo de la Licitación. Por tanto, estas no se refieren a la competencia efectiva de los partícipes del proceso licitatorio analizado, tanto en relación a su participación efectiva como oferentes, como en cuanto al contenido de sus ofertas, lo cual sería propio de un análisis *ex post* de los resultados de dicho proceso licitatorio.
49. Por tanto, en atención a los antecedentes y al análisis realizado en el presente Informe, se recomienda aprobar la Operación de forma pura y simple, salvo el mejor parecer del señor Fiscal Nacional Económico. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la Fiscalía para velar permanentemente por la libre competencia en los mercados analizados.

ANÍBAL PALMA MIRANDA
JEFE DIVISIÓN DE FUSIONES

PTG/LLS/AA

⁴⁷ El artículo 29 de la Ley de Concesiones prescribe lo siguiente: “Las bases de licitación deberán indicar explícitamente los niveles de servicio exigidos para la etapa de explotación, sus respectivos indicadores y las sanciones.

Corresponderá al Ministerio de Obras Públicas, la inspección y vigilancia del cumplimiento por parte del concesionario de sus obligaciones, tanto en la fase de construcción como en la de explotación de la obra.

En caso de incumplimiento, el Ministerio podrá imponer al concesionario las sanciones y multas que el reglamento y las bases de licitación establezcan, sin perjuicio del derecho del concesionario para recurrir a los mecanismos a que se refiere el artículo 36 bis”.

El artículo 36 bis de la citada norma establece, a su vez, que “[l]as controversias o reclamaciones que se produzcan con motivo de la interpretación o aplicación del contrato de concesión o a que dé lugar su ejecución, podrán ser llevadas por las partes al conocimiento de una Comisión Arbitral o de la Corte de Apelaciones de Santiago (...)”. El artículo 27 de la Ley de Concesiones establece, en caso de incumplimiento grave, la caducidad de la concesión. Dicha normativa permite también al MOP la solicitud de información y la realización de auditorías.

Cabe mencionar que el MOP mantiene activa su función fiscalizadora. Desde enero a marzo de 2025 se han cursado 64 resoluciones de multas, de las cuales las categorías “vial urbana” y “aeropuertos” representan un 29,7% cada una, “hospitales” un 18,8%, “vial interurbano” un 12,5%, y “otras edificaciones públicas” un 9,4%. Véase: Informe Trimestral, Dirección General de Concesiones, enero-marzo 2025, pp. 41-42. Disponible en: <<https://concesiones.mop.gob.cl/uploads/sites/4/2025/06/INFORME-TRIMESTRAL-1-2025.pdf>> [Última visita: 10 de junio de 2025].