

**En lo principal:** Interpone asunto de carácter no contencioso que indica. **En el primer otrosí:** Acompaña documento confidencial. **En el segundo otrosí:** Acompaña versión pública. **En el tercer otrosí:** Acompaña documento de carácter público. **En el cuarto otrosí:** Personería, patrocinio y poder. **En el quinto otrosí:** Forma de notificación.

## 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, al H. Tribunal respetuosamente digo:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1°, 2°, 3°, 5°, 18 N°2, 31, 32 y 39 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 fundado en los antecedentes de hecho, de derecho y económicos que a continuación se exponen, interpongo asunto de carácter no contencioso a fin de que el H. Tribunal evalúe la pertinencia del establecimiento de condiciones preventivas que deberán ser cumplidas en la administración del terminal de buses de la ciudad de Santa Cruz (en adelante, “**Terminal**”) por parte de la Sociedad Inmobiliaria Terminal de Santa Cruz Limitada (en adelante, “**Sociedad Inmobiliaria**”) con el objeto de mitigar los riesgos para la libre competencia identificados por esta Fiscalía.

Para un mejor entendimiento, esta presentación se estructura de la siguiente manera:

### ÍNDICE

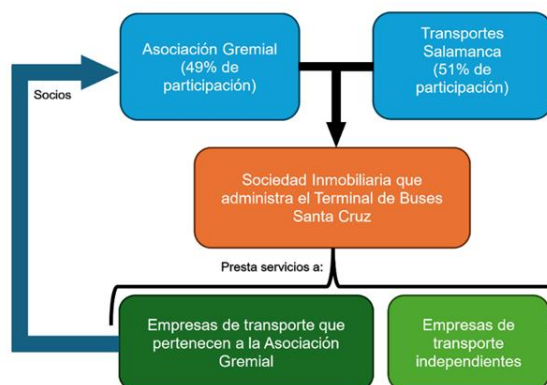
<b>I. ANTECEDENTES .....</b>	<b>2</b>
<b>II. MERCADOS EN QUE INCIDE LA MATERIA CONSULTADA.....</b>	<b>5</b>
A. EL TERMINAL COMO UNA INFRAESTRUCTURA NECESARIA O INSTALACIÓN ESENCIAL PARA PRESTAR SERVICIOS DE TRANSPORTE DE PASAJEROS .....	5
B. MERCADOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE DE PASAJEROS VINCULADOS A LA CIUDAD DE SANTA CRUZ .....	8
<b>III. RIESGOS PARA LA LIBRE COMPETENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DEL TERMINAL DE BUSES DE LA CIUDAD DE SANTA CRUZ.....</b>	<b>10</b>
A. RIESGOS EXCLUSIVOS Y EXPLOTATIVOS.....	12
A.1. PLAUSIBILIDAD DE LA CONCRECIÓN DE LOS RIESGOS .....	13
B. RIESGOS DE COORDINACIÓN.....	16
B.1. PLAUSIBILIDAD DE LA CONCRECIÓN DE LOS RIESGOS .....	17
<b>IV. CONCLUSIONES Y CONDICIONES PROPUESTAS.....</b>	<b>19</b>

## I. ANTECEDENTES

1. En el contexto de la Investigación Rol FNE N°2662-21, referida al mercado de provisión de servicios de losa y boletería en el terminal de buses de la ciudad de Santa Cruz, ubicado en la región del Libertador General Bernardo O'Higgins (en adelante, "**Investigación**"), esta Fiscalía tomó conocimiento de diferentes aspectos relacionados con la forma en que se está administrando actualmente el Terminal que generan riesgos para la libre competencia, según detallaremos en esta presentación.

2. La ciudad de Santa Cruz posee solo un terminal municipal público, que es de carácter rural e interurbano<sup>1</sup> y que se ubica en el centro de esta. Su administración, junto con el arriendo de su propiedad, fue entregada en 1998 por la Municipalidad de Santa Cruz a la Asociación Gremial de Empresarios del Transporte de Pasajeros de Santa Cruz (en adelante, "**Asociación Gremial**"), entidad que inmediatamente cedió el contrato de arrendamiento a la Sociedad Inmobiliaria, que mantiene la administración del terminal desde esa fecha. Esta última tiene solo dos socios, la Asociación Gremial y Transportes Salamanca Sociedad Anónima (en adelante, "**Transportes Salamanca**"), como se observa en la Figura N°1.

**Figura N°1:** Empresas relacionadas a la administración del Terminal



Fuente: Elaboración propia.

<sup>1</sup> El Decreto Supremo N°212, de 1992, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (en adelante, "**DS 212**"), que aprueba el Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Público de Pasajeros, regula los servicios nacionales de transporte público remunerado de pasajeros y los clasifica en su artículo 6 en urbanos, rurales e interurbanos, de acuerdo con el siguiente detalle:

- (i) 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*".
- (ii) Los servicios rurales de transporte público de pasajeros son "*los que, sin superar los 200 km de recorrido, exceden el radio urbano*", con excepción de lo indicado en el siguiente punto.
- (iii) 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 la V Región*".

3. La Asociación Gremial es una organización sin fines de lucro<sup>2</sup> compuesta por 25 socios, que es titular del 49% de los derechos sociales de la Sociedad Inmobiliaria. Todos sus socios participan en el mercado de la prestación de servicios de transporte de pasajeros desde o hacia la ciudad de Santa Cruz, haciendo uso del Terminal para estos efectos.

4. Por su parte, Transportes Salamanca, que es titular del 51% restante de los derechos sociales de la Sociedad Inmobiliaria, es una empresa constituida como sociedad anónima dedicada al transporte de carga y a la compraventa y arrendamiento de maquinaria. No participa en servicios de transporte de pasajeros<sup>3</sup>.

5. Conforme a lo establecido en los estatutos sociales de la Sociedad Inmobiliaria, ambos socios deben actuar conjuntamente a través de sus representantes legales<sup>4</sup>, participando con idénticos derechos en la administración de la sociedad, sin aplicar una regla de mayoría. La Sociedad Inmobiliaria no cuenta actualmente con gerentes, directores u otro órgano de tipo administrativo o directivo en que los socios hayan delegado la toma de decisiones. Por tanto, la administración debe realizarse de forma directa por los socios en una junta periódica que se convoca para estos efectos y en la que ambas partes deben estar de acuerdo para que las decisiones tengan validez<sup>5</sup>.

6. Las condiciones bajo las cuales se entregó la administración del Terminal se encuentran establecidas en un Protocolo de Acuerdo (en adelante, "**Protocolo**") suscrito con fecha 26 de marzo de 2012 y aprobado por la Excma. Corte Suprema, en el contexto de una audiencia de conciliación llevada a cabo durante la tramitación de un recurso de casación en el fondo interpuesto por la Asociación Gremial y la Sociedad Inmobiliaria en

---

<sup>2</sup> De conformidad con el artículo 11° del Decreto Ley N°2757 de 1979, que establece normas sobre asociaciones gremiales, las rentas, utilidades, beneficios o excedentes de la asociación pertenecerán a ella y no se podrán distribuir a sus afiliados, tampoco en caso de disolución.

<sup>3</sup> Toma de declaración de fecha 20 de marzo de 2025.

<sup>4</sup> La cláusula cuarta del acta de constitución de la sociedad indica: "*Cuarto: La administración y uso de la razón social corresponderá a ambos socios, quienes, actuando conjuntamente a través de sus representantes legales, y anteponiendo la razón social a sus firmas, representarán a la sociedad con las más amplias facultades de disposición y administración, de acuerdo con el porcentaje de derechos sociales que a cada uno corresponde*". Respuesta de la Sociedad Inmobiliaria a Oficio Ord. FNE N°914 de 19 de junio de 2021, recibida con fecha 13 de agosto de 2021.

<sup>5</sup> Toma de declaración de fecha 20 de marzo de 2025.

contra de una sentencia que les ordenaba restituir a la Municipalidad de Santa Cruz el inmueble en que se emplaza el Terminal<sup>6-7</sup>.

7. Dicho Protocolo entrega a la Sociedad Inmobiliaria la administración y explotación, en calidad de arrendataria, del terminal municipal público de buses de la ciudad de Santa Cruz hasta el 28 de marzo del año 2037. Como parte del acuerdo, la Sociedad Inmobiliaria debe pagar a la Municipalidad un canon de arriendo equivalente a 102,3 Unidades de Fomento mensuales.

8. El Protocolo de Acuerdo entre la Municipalidad de Santa Cruz y la Sociedad Inmobiliaria solamente establece las obligaciones recíprocas que rigen entre las partes respecto del canon de arriendo, la duración del contrato de arrendamiento y las mejoras que se realicen en el Terminal. Sin embargo, nada establece en relación con las condiciones de operación y acceso a este, ni tampoco regula las tarifas que puede cobrar la sociedad administradora a los usuarios del Terminal.

9. Lo anterior se traduce en que la Sociedad Inmobiliaria cuenta con amplia discrecionalidad en su actuar respecto a la determinación de tarifas y de los aspectos operativos del Terminal, sin que existan medidas que garanticen de forma efectiva que las empresas que demandan servicios del mismo tengan condiciones de acceso y operación

---

<sup>6</sup> Este Protocolo fue posteriormente aprobado por el Concejo Municipal de la Municipalidad de Santa Cruz, en sesión extraordinaria realizada el 27 de septiembre de 2012. Se puede encontrar copia del Protocolo en el siguiente enlace: <https://municipalidadesantacruz.cl/transparencia/DirectorioConsejo/Certificados%20de%20Acuerdo/2012/Certificado%20N%20336.pdf> [última visita: 14 noviembre de 2025].

<sup>7</sup> El Protocolo es el resultado de una serie de hechos que se resumen a continuación. Con fecha 17 de diciembre de 1998, la Municipalidad de Santa Cruz celebró un contrato de arrendamiento con la Asociación Gremial mediante el cual se entregó en arriendo la propiedad municipal en que funciona el Terminal. Dicho contrato fue declarado nulo por sentencia de la Iltma. Corte de Apelaciones de Rancagua de fecha 7 de septiembre de 1999. Sin embargo, en el tiempo transcurrido entre la suscripción de dicho contrato y su declaración de nulidad, la mencionada Asociación Gremial había realizado las siguientes acciones:

- Aportó dicho contrato a la Sociedad Inmobiliaria, persona jurídica que actualmente administra el Terminal.
- Realizó una inversión evaluada en aproximadamente \$249 millones de pesos.
- Canceló la suma de \$50 millones de pesos a la Municipalidad por concepto de anticipo de renta de arriendo.

Posteriormente, con fecha 1 de septiembre de 2006, la Municipalidad de Santa Cruz presentó una acción reivindicatoria ante el 1° Juzgado de Letras en lo Civil de Santa Cruz. El objetivo de dicha acción era recuperar la posesión del inmueble donde se encuentra el Terminal, que en ese momento estaba ocupado por la Asociación Gremial y la Sociedad Inmobiliaria. Esta acción culminó con una sentencia definitiva de fecha 20 de junio de 2008, que favoreció a la Municipalidad, ordenando la restitución del inmueble previo pago de aproximadamente \$324 millones de pesos, atendidas las inversiones realizadas por quienes administraban el Terminal. Dicha sentencia fue confirmada por la Iltma. Corte de Apelaciones de Rancagua el 1 de octubre de 2009, en causa Rol N°863-2008.

Tras la sentencia, la Asociación Gremial y la Sociedad Inmobiliaria presentaron el recurso de casación en el fondo mencionado, en el marco del cual se aprobó el Protocolo bajo el Rol CS N°7994-2009.

transparentes, objetivas y no discriminatorias, y que puedan de esta forma participar en el mercado de servicios de transporte interurbano o rural de pasajeros desde y hacia la ciudad de Santa Cruz bajo condiciones competitivas.

10. En virtud de lo señalado precedentemente y de los antecedentes recabados en la Investigación, la consulta de autos tiene por objeto que el H. Tribunal se pronuncie acerca de si la administración del terminal de buses de la ciudad de Santa Cruz por la Sociedad Inmobiliaria se ajusta al DL 211, y si los riesgos para la libre competencia que se describirán a continuación justifican el establecimiento de condiciones preventivas que deberán ser cumplidas para que no se infrinjan las disposiciones de dicho cuerpo legal.

## **II. MERCADOS EN QUE INCIDE LA MATERIA CONSULTADA**

### **A. El Terminal como una infraestructura necesaria o instalación esencial para prestar servicios de transporte de pasajeros**

11. En relación con el servicio de transporte de pasajeros, los terminales proveen principalmente servicios de arriendo de oficinas para venta de pasajes y de un patio de maniobras para cargar y descargar pasajeros. Por ambos servicios, la administración del terminal puede realizar cobros a las empresas de transporte. El cobro por uso del patio de maniobras se conoce en la industria como “derecho de uso de losa”.

12. De los antecedentes recabados durante la Investigación, esta Fiscalía pudo constatar que el Terminal de Santa Cruz constituye una infraestructura necesaria o instalación esencial para participar en los mercados de servicios de transporte de pasajeros en las rutas que tengan como origen, destino, o parada intermedia la ciudad de Santa Cruz. Lo anterior, toda vez que cumple con los requisitos determinados al efecto por el H. Tribunal, a saber<sup>8</sup>: (i) que los servicios de acceso a las instalaciones sean suministrados por una única firma presente en el mercado aguas arriba; (ii) que la instalación no sea replicable a un costo y dentro de un plazo razonable; y (iii) que el acceso a la instalación sea indispensable para participar en el mercado aguas abajo.

13. En relación con el primer requisito consistente en que los servicios de acceso a las instalaciones sean suministrados por una única firma presente en el mercado aguas arriba, hay que tener presente que en la ciudad de Santa Cruz sólo existe el terminal de buses de transporte rural e interurbano que es de propiedad municipal y administrado por la Sociedad Inmobiliaria<sup>9</sup>. Éste se ubica en la calle Rafael Casanova N°480, en el centro de la ciudad y

---

<sup>8</sup> H. Tribunal, Resolución N°63/2021, párrafos 28 y siguientes.

<sup>9</sup> En respuesta al Oficio Ord. FNE N°921 de 19 de junio de 2021, recibida con fecha 2 de agosto de 2021, la Municipalidad de Santa Cruz indicó que el único terminal autorizado para funcionar en la ciudad de Santa Cruz es el terminal administrado por la Sociedad Inmobiliaria.

tiene disponibles 32 andenes<sup>10</sup> y 9 boleterías<sup>11</sup>. A febrero de 2025, solamente 6 boleterías se encontraban arrendadas<sup>12</sup>.

14. Cabe destacar que los terminales interurbanos más cercanos se ubican en la ciudad de San Fernando, a 40 km de distancia aproximadamente, y en la ciudad de Curicó, a 59 km de distancia, por lo que no constituyen sustitutos viables para los pasajeros que provienen o se dirigen a la ciudad de Santa Cruz<sup>13</sup>. Luego, al ser el único terminal de la ciudad y no contar con sustitutos cercanos, éste reúne el 100% del mercado de servicios de boletería y losa; es decir, todas las empresas de transporte interurbano y rural de pasajeros que sirven rutas que tienen a la ciudad de Santa Cruz como origen, destino o parada intermedia, operan en aquél.

15. En cuanto al segundo requisito, consistente en que la instalación no sea replicable a un costo y dentro de un plazo razonable, cabe considerar que actualmente hay boleterías desocupadas dentro del Terminal y no se presentan indicios de la existencia de congestión vehicular al interior del recinto, por lo que no se justificaría desde un punto de vista económico replicar la infraestructura. Asimismo, conforme a la información recabada, esta Fiscalía considera que no es posible replicarla dentro de un plazo razonable. Lo anterior, debido a la dificultad de obtener terrenos disponibles y bien conectados para estos efectos, además del tiempo necesario para la obtención de permisos ambientales, de construcción y operación<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> En la respuesta de la Sociedad Inmobiliaria al Oficio Ord. FNE N°914 de 19 de junio de 2021, recibida con fecha 13 de agosto de 2021, se indica que existen 7 andenes interprovinciales, 24 andenes rurales y un andén de descarga.

<sup>11</sup> En respuesta de la Sociedad Inmobiliaria al Oficio Ord. FNE N°347 de 28 de febrero de 2025, recibida con fecha 10 de marzo de 2025.

<sup>12</sup> Según respuesta de la Sociedad Inmobiliaria al Oficio Ord. FNE N°347 de 28 de febrero de 2025, recibida con fecha 10 de marzo de 2025. En conjunto, el total de superficie destinada a boleterías alcanza aproximadamente a 170 m<sup>2</sup>; cada una de las 3 boleterías no arrendadas tienen una superficie promedio de 4,12 m<sup>2</sup>.

<sup>13</sup> El recorrido cuyo destino está más alejado del Terminal es la ciudad de Santiago a 181 kilómetros, por lo que resulta poco probable que un pasajero con destino Santa Cruz decida realizar un transbordo en una de estas ciudades, dado el incremento en el costo del pasaje y el tiempo que requeriría. En el caso de los servicios rurales, resulta aún menos probable en virtud de las menores distancias recorridas. Finalmente, no existen terminales de buses en las localidades aledañas a Santa Cruz, por lo que no existen sustitutos cercanos.

<sup>14</sup> En respuesta al Oficio Ord. FNE N°921 de 19 de junio de 2021, recibida con fecha 02 de agosto de 2021, la Municipalidad de Santa Cruz indicó que el terminal de buses Paniahue, ubicado dentro de la comuna, obtuvo una autorización de operación en 2008, pero nunca inició operaciones, por no tener un estudio de impacto vial ni la aprobación del Servicio Regional del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (en adelante "MTT"). Si bien la normativa que establece los requisitos para el funcionamiento de los terminales no es excesivamente compleja, requiere la intervención de diferentes actores, lo que puede dificultar su implementación efectiva. Adicionalmente, la construcción de los terminales interurbanos deberá ser autorizada por la respectiva municipalidad y su funcionamiento requiere de la aprobación del MTT.

16. En relación con el tercer requisito consistente en que el acceso a la instalación sea indispensable para participar en el mercado aguas abajo, en la ciudad de Santa Cruz existe una Ordenanza Municipal de Terminales de Locomoción Colectiva no Urbana (en adelante, “**Ordenanza Municipal**”)<sup>15</sup> que prohíbe a las empresas de transporte de pasajeros tomar o dejar pasajeros fuera de las dependencias del Terminal, por lo que esta infraestructura se erige como una instalación esencial para prestar estos servicios, tanto en el caso de los servicios rurales como interurbanos<sup>16</sup>.

17. Adicionalmente, las empresas de transporte interurbano deben inscribirse en un Registro Nacional del Servicio de Transporte de Pasajeros para poder obtener un itinerario o, como se conoce en la industria, un “cartón de recorrido”, que es el equivalente a un permiso para operar una determinada ruta<sup>17</sup>. A su vez, para realizar esa inscripción, las empresas deben acreditar previamente, entre otros aspectos, que se encuentran autorizadas por la administración del terminal de buses que desean utilizar para acceder a éste y, además, que cuentan con una boletería en un lugar próximo<sup>18</sup>. En otras palabras, en este caso particular, la autorización previa del Terminal para operar en el mismo es un requisito indispensable para transitar una ruta desde o hacia la ciudad de Santa Cruz.

18. Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que la relevancia de los terminales en el mercado de servicios de transporte interurbano y/o rural de pasajeros no obedece al mero cumplimiento de obligaciones normativas ya que, desde el punto de vista de la estructura del mercado, un porcentaje importante de los boletos de las empresas de transporte son comercializados en los terminales. En efecto, de acuerdo con lo señalado por el H. Tribunal, el hecho de contar con al menos una oficina en un terminal de cada ciudad donde se realice una parada, de forma de tener presencia en el punto de mayor venta de pasajes en cada ubicación, para así poder captar pasajeros en todos los tramos -puntos inicial, intermedio y

---

<sup>15</sup> Con fecha 3 de diciembre de 2008, mediante Decreto Exento N°1242, la Municipalidad de Santa Cruz aprobó la Ordenanza Municipal de Terminales de Locomoción Colectiva no Urbana, que tiene como finalidad ordenar y regular el funcionamiento de esta infraestructura en la comuna. Una copia de la Ordenanza Municipal se encuentra disponible en: <http://transparencia.municipalidadesantacruz.cl/Ordenanzas/Ordenanza%20Municipal%20de%20Terminales%20de%20locomocion%20colectiva%20no%20urbana.pdf> [última visita: 14 de noviembre de 2025].

<sup>16</sup> La prohibición de tomar o dejar pasajeros fuera del terminal está establecida en el artículo 37° de la Ordenanza Municipal.

<sup>17</sup> De acuerdo con la normativa vigente, artículo 8°, letra D, punto c) del DS 212, este proceso se realiza en la Secretaría Regional del MTT que corresponda.

<sup>18</sup> El artículo 8°, letra D, punto c) del DS 212 indica que la solicitud de inscripción deberá especificar, entre otros, para los servicios interurbanos de transporte público de pasajeros prestados con buses, el itinerario y la ubicación del o de los terminales autorizados y documentación que acredite que el interesado se encuentra habilitado para su uso, cuando corresponda, y ubicación de las oficinas de venta de pasajes.

final- de un recorrido, resulta un insumo necesario para una empresa de transporte interurbano<sup>19</sup>.

19. Así, además de la autorización de acceso, ciertos servicios ofrecidos por el Terminal, como las boleterías y el uso de losa, también son indispensables para la prestación de los servicios de transporte rural e interurbano de pasajeros.

20. En suma, se cumplen los tres requisitos determinados por el H. Tribunal para efectos de calificar una instalación como esencial en un mercado, lo que permitiría a la administración del Terminal influir en la estructura del mercado de transporte de pasajeros, toda vez que determina quién accede y en qué condiciones a dicha infraestructura, lo que puede tener un impacto directo en los precios, calidad y/o disponibilidad de las rutas que inician, terminan o realizan parada intermedia en la ciudad de Santa Cruz.

#### **B. Mercados de prestación de servicios de transporte de pasajeros vinculados a la ciudad de Santa Cruz**

21. Conforme a lo indicado, los mercados aguas abajo en los que incide el presente asunto no contencioso son los relativos a los servicios de transporte interurbanos y rurales de pasajeros, en recorridos que comienzan, terminan o tienen parada intermedia en la ciudad de Santa Cruz, por lo que se procederá a caracterizarlos.

22. Según la información entregada por la Sociedad Inmobiliaria<sup>20</sup>, a diciembre de 2024<sup>21</sup>, el Terminal prestó servicios a un total de 28 empresas de transporte de pasajeros, tanto interurbano como rural. Estas empresas transportaron pasajeros a un total de 34 destinos, entre los que se destacan 5 destinos que abarcan el 61,3% del total de las salidas para ese periodo, mientras que el restante 38,7% de salidas se distribuye en 29 destinos que son principalmente rurales.

23. En relación con el servicio de transporte de pasajeros, tanto esta Fiscalía como el H. Tribunal han señalado que para definir el mercado relevante es necesario considerar

---

<sup>19</sup> H. Tribunal, Sentencia N°134/2014, considerando 50° y Resolución N°63/2021, párrafo 30.

<sup>20</sup> En respuestas de la Sociedad Inmobiliaria al Oficio Ord. FNE N°242 de 9 de febrero de 2024, recibida con fecha 25 de marzo de 2024, y al Oficio Ord. FNE N°347 de 28 de febrero de 2025, recibida con fecha 10 de marzo de 2025.

<sup>21</sup> En esta presentación se muestran datos del año 2024 dado que para los años 2022 y 2023 no se observan grandes cambios en el mercado, salvo respecto de la ruta con destino a Pumanque que pasó de tener 2 operadores en 2023 a uno solo en 2024. Para más información respecto de los años 2022 y 2023, véase Memoria de Cálculo acompañada en el primer otrosí.

cada par origen destino como un mercado en sí mismo, puesto que para la mayoría de los consumidores no es posible sustituir un destino por otro<sup>22</sup>.

24. Como se observa en la Tabla N°1 siguiente, casi la totalidad de los mercados que corresponden a las diferentes rutas que se ofrecen en el Terminal se encuentran altamente concentrados, participando pocas empresas de transporte de pasajeros por cada destino. Así, solo en 5 de los 34 destinos participa más de una empresa de transporte en la prestación de dicho servicio<sup>23</sup>. Estas rutas presentan elevados índices de concentración (IHH), superiores a 2.500 puntos, cifra considerada por esta Fiscalía como indicativa de un mercado altamente concentrado<sup>24</sup>.

**Tabla N°1:** Indicador de concentración de los servicios de transporte por destino 2024

Destino	Participación en número de salidas	IHH	Número de Empresas
Santiago	24,2%	2.570	6
Curicó	18,5%	3.350	3
Pichilemu	6,8%	3.971	5
Bucalemu	5,2%	6.764	3
La Estrella	2,4%	6.208	2
Otros	42,9%	10.000	1

Fuente: Elaboración propia en base a datos entregados por la Sociedad Inmobiliaria<sup>25</sup>.

25. El servicio de transporte de pasajeros se presta en condiciones monopólicas -existe una sola empresa que entrega el servicio de transporte de pasajeros- en 29 de las 34 rutas que tienen por origen, destino, o parada intermedia la ciudad de Santa Cruz. A diciembre de 2024, las empresas que pertenecen a la Asociación Gremial prestaron sus servicios de transporte de pasajeros en 26 de las 29 rutas identificadas como monopólicas. En otras palabras, solo 3 de estos destinos prestados en condiciones monopólicas fueron servidos por empresas no asociadas a la Asociación Gremial.

<sup>22</sup> En el caso del servicio de transporte terrestre de pasajeros, véase Sentencia N°136/2014, considerando 41°. En el caso del servicio de transporte aéreo de pasajeros, el H. Tribunal lo indicó en el párrafo 48 de la Resolución N°37/2011, en causa caratulada “Consulta de CONADECUS sobre operación de concentración entre LAN Airlines S.A. y TAM Linhas Aéreas S.A.”, Rol NC N°388-2011. Esto también fue indicado por esta FNE en el aporte de antecedentes de 4 de noviembre de 2016, en causa caratulada “Consulta de la Asociación Chilena de Empresas Turísticas A.G. sobre operación de concentración LATAM Airlines Group, American Airlines Inc. y otras”, Rol NC N°434-2016, fojas 1840 a 1842.

<sup>23</sup> Ello, considerando como referencia el año 2024.

<sup>24</sup> FNE, “Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales”, p. 16. 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: 14 de noviembre de 2025].

<sup>25</sup> En la respuesta de la Sociedad Inmobiliaria al Oficio Ord. FNE N°242 de 9 de febrero de 2024, recibida con fecha 25 de marzo de 2024 y al Oficio Ord. FNE N°347 de 28 de febrero de 2025, recibida con fecha 10 de marzo de 2025. Para más información, véase Memoria de Cálculo.

26. Respecto a los destinos en que existe algún grado de competencia (que corresponden a 5 de los 34 destinos), de la Tabla N°2 se desprende que la participación de los asociados en dichos mercados es relevante en varios de ellos, con excepción de los servicios de transporte a Curicó (en que no participa ninguna empresa de la Asociación Gremial) y La Estrella.

**Tabla N°2:** Participación de las empresas pertenecientes a la Asociación Gremial en el número de salidas año 2024

Destino	Número de Empresas		Participación de Empresas Asociadas en N° de salidas
	Asociadas	Independientes	
Santiago	3	3	59,1%
Curicó	0	3	0%
Pichilemu	2	3	39,7%
Bucalemu	3	0	100%
La Estrella	1	1	25,4%

Fuente: Elaboración propia en bases a datos entregados por la Sociedad Inmobiliaria<sup>26</sup>.

27. Esta Fiscalía ha constatado que las empresas pertenecientes a la Asociación Gremial son las principales usuarias de la infraestructura del Terminal de Santa Cruz. Adicionalmente, se observa una alta concentración en la mayoría de las rutas que sirve el Terminal, siendo los asociados los únicos operadores de servicios de transporte en el 79%<sup>27</sup> de los destinos, lo que da cuenta de la plausibilidad de los riesgos para la libre competencia identificados en este caso y que se analizan en el acápite siguiente.

### III. RIESGOS PARA LA LIBRE COMPETENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DEL TERMINAL DE BUSES DE LA CIUDAD DE SANTA CRUZ

28. En general, la existencia de activos, instalaciones o servicios que son indispensables para la realización de otra actividad, como, por ejemplo, redes de distribución, infraestructura portuaria o aeroportuaria, redes de comunicaciones o plataformas digitales, genera riesgos para la libre competencia, pues otorga a quien los administra la capacidad de afectar el mercado aguas abajo.

29. Por esto es usual que este tipo de activos, instalaciones o servicios requieran de medidas para evitar prácticas anticompetitivas, tales como el trato discriminatorio entre los usuarios, el aumento injustificado de tarifas, o el uso indebido de información del mercado<sup>28</sup>,

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Estos corresponden a 26 destinos en los que las empresas afiliadas a la Asociación Gremial son monopolistas más un destino (Bucalemu) en el que solo operan asociados.

<sup>28</sup> Sobre este punto, la literatura económica identifica distintas formas de establecer conductas de tipo coordinado, una de ellas es la denominada *hub-and-spoke* donde, a diferencia de una colusión directa entre competidores, la coordinación se ejecuta a través de relaciones verticales donde un

con el objeto de garantizar que la competencia en el mercado aguas abajo se lleve a cabo por mérito y no se vea distorsionada<sup>29</sup>.

30. Estos riesgos se ven incrementados cuando, además de existir una instalación o servicio esencial, existe integración vertical entre su administrador o propietario y una o más de las empresas que participan en el mercado aguas abajo. Ello, pues dicha circunstancia implica que el propietario o administrador aguas arriba tendrá la habilidad de influir en las condiciones de operación de los competidores directos de sus empresas relacionadas<sup>30</sup>.

31. Como hemos señalado *supra*, a juicio de esta Fiscalía el Terminal de Santa Cruz constituye una infraestructura necesaria o instalación esencial para prestar servicios de transporte de pasajeros. Asimismo, si bien no hay una participación directa de las empresas que prestan servicios de transporte de pasajeros en la Sociedad Inmobiliaria que administra el Terminal, su participación indirecta a través de la Asociación Gremial, así como el derecho a veto de esta respecto de cualquier decisión a adoptar por parte de la Sociedad Inmobiliaria, produce riesgos similares a los de una integración vertical, puesto que tiene la capacidad y también los incentivos para incurrir en conductas anticompetitivas.

32. A continuación, analizaremos cuáles son los riesgos para la libre competencia que se presentan en este caso. Como se verá, ellos son consistentes con la vasta experiencia que la FNE y el H. Tribunal tienen a partir de casos previos que han involucrado a mercados de transporte terrestre de pasajeros y terminales de buses.

---

actor aguas arriba (en este caso el Terminal) opera como un intermediario traspasando información sensible entre las empresas coordinadas. Para un análisis más detallado, véase, por ejemplo, Marshall, Robert y Marx, Leslie, "Implementation of Collusion by Cartels". En *The Economics of Collusion: Cartels and Bidding Rings* (The MIT Press, 2012), pp. 105–142.

<sup>29</sup> La imposición de condiciones a este tipo de bienes o servicios ha sido ampliamente usada para prevenir riesgos para la libre competencia. Así, por ejemplo, en el caso de las concesiones portuarias, la Ley N°19.542, en su artículo 14, indica de forma expresa que en caso de que no exista otro frente de atraque capaz de atender la nave de diseño de aquel frente objeto de la concesión es necesario un informe de la Comisión Preventiva Central, cuyo sucesor legal es el H. Tribunal, que establezca las condiciones de licitación y posterior operación del frente de atraque sujeto a concesión. En relación con los servicios de telecomunicaciones, la Ley N°18.168, en su artículo 13 C, establece que, en el caso de que una norma técnica establezca un número limitado de concesiones o permisos para prestar un servicio, el MTT debe llamar a un concurso público para su asignación. En materia de aeropuertos, el Dictamen N°1004, de 1997, de la Comisión Preventiva Central, impuso la prohibición absoluta a la participación de aerolíneas comerciales en todas las concesiones aeroportuarias, debido al alto riesgo de conductas discriminatorias contrarias a la competencia en el mercado de transporte aéreo de pasajeros.

<sup>30</sup> 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°. H. Tribunal; y 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, Dictamen N°1004/1997, Dictamen N°1014/1997, Resolución N°10/2005 y Resolución N°25/2008 relativos a sectores portuario y aeroportuario.

## A. Riesgos excluserios y explotativos

33. Este tipo de riesgos se pueden materializar en distintos comportamientos que obstaculicen la competencia efectiva. Por ejemplo, un administrador verticalmente integrado podría negar el acceso a ciertos buses o empresas para recoger y dejar pasajeros al terminal. Si bien esta conducta es de fácil identificación y fiscalización, ello no obsta a que pueda presentarse<sup>31</sup>.

34. Por su parte, la conducta de sabotaje, entendida como la capacidad de una empresa verticalmente integrada para perjudicar a sus competidores aguas abajo, a través del deterioro de la calidad de los servicios que aquella les suministra, puede ser compleja de identificar y fiscalizar<sup>32</sup>. Así, el sabotaje podría concretarse mediante mecanismos sutiles, como el abuso en la aplicación de multas<sup>33</sup>, cambios en los horarios de las salidas programadas, negación de salidas extraordinarias o asignación de andenes menos favorables, entre otros<sup>34</sup>.

35. En atención a que en el caso particular del Terminal la administración debe llevarse a cabo mediante el acuerdo de ambos socios, uno de los cuales no participa del mercado de transporte de pasajeros, hay conductas anticompetitivas que pueden ser más fáciles de concretar que otras.

36. Por ejemplo, la autorización que requieren las empresas de transporte de pasajeros para operar en el Terminal o para programar salidas extraordinarias en periodos de mayor demanda, puede ser fácilmente bloqueada por la Asociación Gremial a través de su derecho a veto, cuando dichas autorizaciones signifiquen mayor competencia para alguna de las empresas asociadas. En cambio, la imposición de multas abusivas con propósito excluserio, si bien podría ser una acción de interés para la Asociación Gremial en caso de favorecer a alguna asociada, sólo podrá llevarse a cabo con la venia de Transportes Salamanca, la que podría no otorgar su consentimiento, dificultando eventualmente la concreción de esa conducta particular.

---

<sup>31</sup> Uno de los mecanismos utilizados ha sido informar a las empresas de transporte que no hay boleterías disponibles. Véanse: H. Tribunal, Sentencia N°134/2014, considerando 93°.

<sup>32</sup> La FNE en mercados similares ha observado la dificultad para obtener la información básica que permita verificar el cumplimiento de las diferentes obligaciones por parte de los concesionarios. En: FNE, Informe de Archivo, Fiscalización de Frentes de Atraque de Puertos sujetos a los artículos 14 y 23 de la Ley N°19.542, Rol N°2315-14, pp. 13-16.

<sup>33</sup> En el caso *sub lite* el reglamento interno de operación del Terminal establece un listado de obligaciones cuyo incumplimiento se encuentra sujeto a sanción (artículo 34), sin establecer límites ni mecanismos claros y proporcionales para el establecimiento de multas.

<sup>34</sup> En relación con el sabotaje, la existencia de un socio independiente en la administración del Terminal no elimina los riesgos inherentes a la participación de la Asociación Gremial en la Sociedad Inmobiliaria. Así, por ejemplo, la Asociación Gremial podría compensar al socio independiente por los eventuales perjuicios de estas conductas, cediendo parte de las ganancias que le corresponden por su participación en la Sociedad Inmobiliaria.

37. En el caso del uso indebido de información comercialmente sensible de las empresas de transporte de pasajeros, a la que debe tener acceso el administrador del Terminal para el cumplimiento de sus funciones, el riesgo es equivalente al que surge de una integración vertical propiamente tal. Cabe recordar que la administración del Terminal requiere aprobar la programación futura de frecuencias y horarios de salida de todos los operadores a fin de coordinar su operación diaria. Dicha información se considera sensible, ya que, de llegar a acceder a ella, uno o más miembros de la Asociación Gremial podrían ajustar sus frecuencias y horarios de tal forma de excluir a un competidor o reducir la intensidad competitiva en determinada ruta. Así, por ejemplo, podrían programar horarios de salida minutos antes de las salidas de empresas competidoras a fin de reducir su demanda potencial, disminuyendo sus ingresos.

38. Respecto de las conductas de carácter explotativo, en el caso de aquellos servicios que se entregan de forma monopólica estas podrían concretarse mediante el cobro abusivo de tarifas por concepto de canon de arriendo de boleterías o derecho de losa.

39. Los mayores costos que emanen de aquello podrían aumentar el costo de prestar el servicio de transporte de pasajeros, y con ello también presionar al alza las tarifas por el servicio al consumidor final<sup>35</sup>.

#### **A.1. Plausibilidad de la concreción de los riesgos**

40. Esta Fiscalía considera que la posibilidad de que se materialicen los riesgos exclusorios identificados se ve incrementada por la amplia discrecionalidad que posee la Sociedad Inmobiliaria en la administración del Terminal. En efecto, se pudo constatar que ni el Protocolo firmado con la Municipalidad de Santa Cruz ni la Ordenanza Municipal<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> En general, la tasa de traspaso de cambios de costo a los precios a público depende de la elasticidad de la demanda, de la oferta y de la curvatura de la función de demanda. Para un tratamiento exhaustivo de las tasas de traspaso en modelos de competencia perfecta e imperfecta véase Weyl, G. and Fabinger, M. (2013). "*Pass-Through as an Economic Tool: Principles of Incidence under Imperfect Competition*". Journal of Political Economy, Vol. 121 (3), pp. 528-583.

<sup>36</sup> Si bien la Ordenanza Municipal establece el principio de igualdad de condiciones entre las empresas de transporte en lo que respecta a la ubicación de las oficinas de venta de pasajes y la distribución de los andenes, no especifica cómo se aplica este principio en la práctica. Tampoco regula otros aspectos que pueden afectar las condiciones de competencia dentro del Terminal, como la forma de asignar los horarios de salida de buses entre empresas competidoras, la administración de las solicitudes de salidas extraordinarias o el monto al que ascenderán las tarifas a cobrar a sus usuarios por concepto de uso de losa y arriendo de boleterías. En relación con la regulación tarifaria, si bien la Ordenanza Municipal establece en su artículo 17 que los valores por oficina para ventas de pasajes, derechos de uso de andenes y losa, así como los derechos por concesiones de otros servicios (fuentes de soda, estacionamientos, custodia, entre otros) estarán fijados por la propia municipalidad en la Ordenanza de Derechos Municipales correspondiente, esto no es así. La Ordenanza de Derechos Municipales actualmente vigente no hace ninguna mención a estas tarifas. Tampoco es evidente si, de estar reguladas, serían vinculantes para los concesionarios o si solamente aplicarán en caso de que el Terminal se administre de forma directa por la Municipalidad.

establecen lineamientos respecto de la forma en que debe administrarse el Terminal u otorgarse acceso al mismo.

41. En la misma línea, en cuanto a los riesgos explotativos identificados, la Investigación mostró que hasta la fecha no existe regulación específica que reduzca su probabilidad de ocurrencia, tal como el establecimiento de tarifas máximas o la forma en que se reajustarán periódicamente. El Protocolo carece de regulación alguna respecto a los valores de arriendo o uso de losa que la Sociedad Inmobiliaria podría cobrar a las empresas de transporte. Asimismo, la actual Ordenanza Municipal tampoco establece una regulación de las tarifas a cobrar por concepto de uso de losa y arriendo de boleterías.

42. El hecho de que un aumento en las tarifas también afecte a las empresas afiliadas a la Asociación Gremial (siempre que las tarifas aumenten de forma no-discriminatoria entre las empresas usuarias del Terminal), no es necesariamente un impedimento para la concreción de los riesgos explotativos. Ello, puesto que la Asociación Gremial recibiría ganancias derivadas de ello -como socia de la Sociedad Inmobiliaria-. Y si bien estos ingresos no pueden ser repartidos como utilidades a sus socios, por tratarse de una persona jurídica sin fines de lucro, sí las podría redistribuir mediante el otorgamiento de diversos beneficios a los mismos, como se ha verificado en la Investigación<sup>37</sup>.

43. Podría ocurrir también que el incremento de tarifas recaiga principalmente en empresas independientes, por ejemplo, con incrementos en los cobros de las boleterías de estas empresas, o el establecimiento de programas de descuentos en el pago por uso de losa que solo las empresas pertenecientes a la Asociación Gremial puedan obtener.

44. A lo anterior se suman las amplias facultades que se atribuye la Sociedad Inmobiliaria en los contratos de “Arrendamiento de boletería y derechos de andén y uso de losas” (en adelante, “**Contratos**”), que ha suscrito con las distintas empresas de transporte<sup>38</sup>. Por ejemplo, en ellos se reserva el derecho de reubicar o asignar otra oficina a las empresas usuarias del Terminal cuando lo estime conveniente<sup>39</sup>. Asimismo, se establece que la infracción a las disposiciones de estos Contratos o el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones que emanan de los mismos, facultan a la Sociedad Inmobiliaria para poner término inmediato a éstos y suspender el ingreso de los buses al

---

Véase la Ordenanza de Derechos Municipales (Ordenanza N° 16 de 21 de junio de 2024), disponible en: <http://transparencia.municipalidadesantacruz.cl/Ordenanzas/2024/Ordenanza%2016.pdf> [última visita: 14 de noviembre de 2025].

<sup>37</sup> Toma de declaración de fecha 3 de abril de 2025.

<sup>38</sup> A modo ilustrativo, véanse contratos acompañados a respuesta de la Sociedad Inmobiliaria a Oficio Ord. FNE N° 347-25, recibida con fecha 10 de marzo de 2025.

<sup>39</sup> Así, por ejemplo, la caducidad de la autorización de funcionamiento objeto del recurso de protección descrito en el párrafo 51 *infra*, invocó estas cláusulas.

Terminal, prerrogativa que también podría ser eventualmente utilizada para otorgar tratos diferenciados a las empresas de transporte de pasajeros<sup>40-41</sup>.

45. En la misma línea, los Contratos hacen referencia a la obligación de cumplir con un Reglamento Interno del Terminal<sup>42</sup> que la Sociedad Inmobiliaria elabora y que puede modificar unilateralmente en cualquier momento<sup>43</sup> (en adelante, “**Reglamento**”). Cualquier incumplimiento al mismo también faculta a la administración para poner término de inmediato al contrato, suspendiendo el ingreso de los buses de la empresa afectada al Terminal.

46. Del mismo modo, el Reglamento atribuye a la Sociedad Inmobiliaria ciertos derechos que pueden eventualmente ser utilizados de forma abusiva. Por ejemplo, establece que tanto la sectorización como el número e individualización de los andenes destinados a una empresa podrán ser modificados por la Sociedad Inmobiliaria de acuerdo con las “*necesidades operativas del terminal*”<sup>44</sup>, entregándole -dada la amplitud de la cláusula- absoluta discrecionalidad a la administradora para cambiar dichos aspectos con el fin de afectar el derecho de uso de losa del Terminal de las empresas que sean objeto de estos cambios.

47. Sin embargo, el Reglamento nada señala acerca de aspectos relevantes y más concretos de funcionamiento del Terminal. Por ejemplo, no considera un sistema no discriminatorio para asignar boleterías o distribuir andenes, determinar el orden de salida y llegada de los buses, la autorización de salidas extraordinarias o determinar los cobros por uso de losa y arriendo de boleterías que efectúa la Sociedad Inmobiliaria.

48. Asimismo, de las diligencias efectuadas en la Investigación, tampoco se identificó la implementación de medidas que limiten el acceso a información operativa por parte de las empresas de transporte a través de la Asociación Gremial, en su calidad de socia de la Sociedad Inmobiliaria.

---

<sup>40</sup> Respuesta de la Sociedad Inmobiliaria a Oficio Ord. FNE N°347-25, recibida con fecha 10 de marzo de 2025.

<sup>41</sup> Si bien no hay antecedentes de que la Sociedad Inmobiliaria haya hecho uso de esta cláusula, la amplia discrecionalidad con que cuenta en la administración del Terminal no permitiría evitar la eventual concreción de dichas conductas.

<sup>42</sup> El Reglamento Interno establece una serie de obligaciones que deben cumplir las empresas de transporte respecto al pago por los servicios de uso de losa y arriendo de boleterías, horarios de funcionamiento, tiempo de permanencia en los andenes, entre otros. En su redacción, establece amplias atribuciones para que la Sociedad Inmobiliaria cambie el valor del uso de losa, la asignación de andenes, los horarios, entre otros y establece un régimen sancionatorio en caso de incumplimiento a sus directivas. Para una mejor comprensión, una copia del Reglamento Interno es acompañada en el tercer otrosí.

<sup>43</sup> Respuesta de la Sociedad Inmobiliaria a Oficio Ord. FNE N°347-25, recibida con fecha 10 de marzo de 2025.

<sup>44</sup> Véase artículo 4 del Reglamento.

49. A mayor abundamiento, durante la Investigación, esta Fiscalía identificó tres sentencias judiciales en que se verificaron hechos que implican la concreción de los riesgos para la libre competencia indicados, lo que revela la posibilidad de que se concreten también a futuro, de no tomarse las medidas necesarias para evitarlo.

50. El primer caso lo encontramos en la sentencia dictada por la Excma. Corte Suprema en la causa Rol N°331-05, de fecha 4 de mayo de 2005, en virtud de la cual acogió el recurso de protección deducido en contra de la Sociedad Inmobiliaria, debiendo esta última dar acceso al Terminal a la empresa representada por Jaime Araya Díaz<sup>45</sup>.

51. Un segundo caso se identificó en la sentencia de la ltma. Corte de Apelaciones de Rancagua en la causa Rol N°696-2014 de fecha 5 de junio de 2014<sup>46</sup>, que acogió el recurso de protección interpuesto por Noé Elías Adasme Inostroza, transportista, en contra de la Sociedad Inmobiliaria y en contra de doña Mónica Esparza Vejar, entonces administradora del Terminal, y que dejó sin efecto la decisión adoptada por las recurridas, en orden a caducar la autorización conferida al recurrente para hacer uso de las instalaciones del Terminal.

52. Se identificó un tercer caso a partir de la sentencia dictada por la Excma. Corte Suprema en la causa Rol N°24.535-2020 de fecha 10 de diciembre de 2020. Dicho fallo revocó la decisión de la ltma. Corte de Apelaciones de Rancagua y acogió el recurso de protección presentado por la empresa Tenobus con fecha 11 de noviembre de 2019, por la negativa de la Sociedad Inmobiliaria de entregarle autorización para prestar servicios en las rutas que van desde Santa Cruz a Curicó y Pichilemu<sup>47-48</sup>.

## **B. Riesgos de coordinación**

53. La coordinación anticompetitiva en este caso es inherente al hecho de que un grupo de empresas que compiten entre sí interactúen de forma habitual al utilizar una misma

---

<sup>45</sup> Sentencia de la Excma. Corte Suprema en causa Rol N°331-05, considerandos 1° y 3°.

<sup>46</sup> La sentencia indicada no fue objeto de recursos.

<sup>47</sup> En su sentencia, la Excma. Corte Suprema ordenó a la Sociedad Inmobiliaria que “emita pronunciamiento respecto de la solicitud planteada por la recurrente en el mes de octubre de 2019, en orden a autorizar formalmente el uso de un andén para regularizar el uso que le ha sido permitido desde el año 2007, respuesta que debía ser entregada dentro de 30 días, dando cuenta a la Municipalidad de Santa Cruz, a la Secretaría Regional Ministerial y a la Corte de Apelaciones de Rancagua”.

<sup>48</sup> En cumplimiento de dicha sentencia, con fecha 19 de junio de 2021 la Sociedad Inmobiliaria autorizó el uso del terminal a la empresa denunciante para el recorrido Curicó-Pichilemu. Por otro lado, con fecha 25 de junio de 2021, autorizó el uso del terminal para el recorrido Curicó-Santa Cruz. Información obtenida en respuesta de la Sociedad Inmobiliaria a Oficio Ord. FNE N°914 de 19 de junio de 2021, recibida con fecha 13 de agosto de 2021.

infraestructura, que agrega prácticamente la totalidad de la demanda por los servicios que prestan<sup>49</sup>. Además, la administración del Terminal puede actuar como un intermediario traspasando información sensible entre empresas.

54. Un acuerdo de coordinación puede adoptar diversas formas. La más común es la fijación concertada de tarifas, caso en el que varias empresas que prestan un mismo servicio acuerdan cobrar precios superiores a aquellos que resultarían en un escenario competitivo<sup>50</sup>. Otra modalidad corresponde al reparto de mercado, consistente en que las empresas se asignan segmentos del mercado —ya sea por zonas geográficas, franjas horarias, frecuencias u otras variables relevantes— con el fin de garantizarse cuotas de mercado sin esfuerzo competitivo<sup>51</sup>. Una tercera forma de coordinación puede consistir en la imposición de restricciones conjuntas respecto de la capacidad de los buses, número de frecuencias o rutas ofrecidas<sup>52</sup>. Las empresas también podrían acordar dejar a uno o más competidores independientes fuera de determinados mercados<sup>53</sup>.

55. Finalmente, también constituye una práctica que colabora a un acuerdo de coordinación el intercambio de información comercialmente sensible —como tarifas, estructuras de costos, planes de inversión o estrategias comerciales—, en la medida que dicho intercambio facilite la alineación de comportamientos futuros y restrinja la incertidumbre competitiva<sup>54</sup>.

### **B.1. Plausibilidad de la concreción de los riesgos**

56. En el pasado, los terminales ya han sido utilizados como elementos facilitadores de acuerdos anticompetitivos. Por ejemplo, en la ruta Cartagena-Santiago-Cartagena,

---

<sup>49</sup> Además del contacto regular entre competidores, esta industria exhibe otros factores estructurales identificados por la literatura económica, como elementos que facilitan la coordinación entre competidores. Estos son, la homogeneidad en el servicio prestado y la posibilidad de que las mismas empresas participen en más de una ruta (contacto multimercado). Para más información, véase: Motta, M. (2018). *Política de Competencia: Teoría y Práctica*. Fondo de Cultura Económica, Capítulo IV, pp. 183-191.

<sup>50</sup> Un ejemplo de esta conducta se encuentra en la Sentencia N°136/2014 del H. Tribunal, que condenó a las empresas requeridas por haber incurrido en una colusión para alzar el precio de los pasajes de sus servicios de transporte en la ruta Cartagena-Santiago-Cartagena.

<sup>51</sup> Un ejemplo de esta conducta se encuentra descrita en la Sentencia N°133/2014 del H. Tribunal, que estableció la existencia de una colusión para repartir frecuencias en determinadas rutas de transporte terrestre de pasajeros.

<sup>52</sup> Este tipo de conducta fue sancionada por el H. Tribunal en el caso del transporte urbano de pasajeros, donde las empresas establecieron una obligación recíproca de limitar la cantidad máxima de buses de sus flotas. Véase Sentencia N°175/2020 del H. Tribunal.

<sup>53</sup> La coordinación con fines exclusorios fue analizada por el H. Tribunal en la Sentencia N°102/2010, donde la Asociación Gremial de Dueños de Minibuses Agmital incurrió en una coordinación para que sus empresas asociadas cobraran precios predatorios y realizaran acciones de hostigamiento, con el objeto de excluir a un nuevo competidor.

<sup>54</sup> A este respecto, véase H. Tribunal, Sentencia N°137/2014, considerandos 39° y 48°.

empresas de transporte de pasajeros celebraron un acuerdo de aumento en los precios de los pasajes, utilizando la administración del terminal como medio para comunicarse, ya que esta infraestructura estaba a cargo de una sociedad relacionada a una de las empresas de transporte de pasajeros coludidas<sup>55</sup>.

57. Otro caso conocido por el H. Tribunal fue aquel relacionado al Terminal Carlos Oviedo Cavada de Antofagasta, en donde se acreditó la existencia de una coordinación explícita entre empresas de transporte, una de las cuales estaba relacionada con el administrador de dicho terminal. En ese caso, la integración vertical fue el medio que permitió la ejecución del acuerdo, el cual consistía en inhibir la entrada de un potencial competidor en esa zona negándole el arriendo de oficinas de venta de pasajes<sup>56</sup>.

58. Respecto a la participación de asociaciones gremiales en la facilitación de ilícitos anticompetitivos, también existe jurisprudencia por parte del H. Tribunal en que se ha acreditado la participación de dichas organizaciones en conductas de coordinación<sup>57</sup>. Así, por ejemplo, en el Requerimiento de esta Fiscalía en contra de once sociedades de transporte público urbano de pasajeros en las comunas de Temuco y Padre Las Casas, se estableció que las asociaciones gremiales participaban en los mecanismos de monitoreo y sanción de la colusión acordada entre dichas sociedades<sup>58</sup>.

59. En concreto, a juicio de esta Fiscalía, la existencia de una Asociación Gremial aumenta la posibilidad de concreción de un actuar coordinado entre sus socios, puesto que ésta, además de generar instancias adicionales de interacción, proporciona un medio eficiente para supervisar el cumplimiento de los términos del acuerdo por parte de sus miembros.

60. A lo anterior, hay que agregar que al participar la Asociación Gremial directamente en la administración del Terminal, se incrementan aún más los riesgos, puesto que le otorga acceso a información comercial relevante tanto de los asociados como de terceros, que le permite intensificar el monitoreo de posibles desvíos del acuerdo colusorio, junto con la capacidad de establecer mecanismos disuasorios que podrían implementarse de forma creíble.

---

<sup>55</sup> H. Tribunal, Sentencia N°136/2014, considerandos 37° y 38°.

<sup>56</sup> H. Tribunal, Sentencia N°134/2014, considerandos 93° a 96°.

<sup>57</sup> Véanse, por ejemplo: (i) Requerimiento de la FNE en contra de la Asociación Gremial de Buses Interbus por colusión en el servicio interurbano de transporte de pasajeros en el tramo Talca – Baños el Médano, resuelto por la Sentencia N°82/2009 del H. Tribunal; y (ii) Requerimiento de la FNE contra la Asociación Gremial de Dueños de Minibuses Agmital por cobro de tarifas más bajas con intención predatoria en localidades de la Región del Maule, resuelto por la Sentencia N°102/2010 del H. Tribunal.

<sup>58</sup> H. Tribunal, Sentencia N°175/2020, considerandos 27° y 62°.

61. Por otra parte, de la descripción del mercado realizada en la sección II de esta presentación, se identifican características que también contribuyen a incrementar la probabilidad de que se produzcan conductas anticompetitivas del tipo colusorio en este caso concreto. En efecto, de acuerdo con lo señalado por este H. Tribunal en la Resolución N°63/2021, el hecho de que un mercado observe una elevada concentración puede suponer un alto riesgo de coordinación<sup>59</sup>. A lo anterior, se suma la facilidad para obtener los precios de venta al público en las boleterías, lo que podría generar cambios en los incentivos para competir y en la toma independiente de decisiones.

62. Esta Fiscalía observó que a diciembre de 2024 la mayoría de los recorridos que utilizaron el Terminal presentaron altos índices de concentración, destacándose que 29 de 34 rutas se prestan en condiciones monopólicas y que, en 26 de dichas 29 rutas, los únicos operadores son miembros de la Asociación Gremial.

63. Si bien no se identificó evidencia concreta de la existencia de comportamientos coordinados, las condiciones de administración del Terminal, la concentración de mercado existente actualmente en las rutas y la facilidad de monitoreo son condiciones que facilitan la eventual concreción de dichas conductas.

#### IV. CONCLUSIONES Y CONDICIONES PROPUESTAS

64. A partir del análisis previamente expuesto, esta Fiscalía estima que la presente Consulta se enmarca en la competencia atribuida al H. Tribunal en el artículo 18 N°2 del DL 211. Lo anterior, porque se verifican hechos, actos o contratos existentes, distintos de operaciones de concentración, relativos a materias no contenciosas, que generan riesgos anticompetitivos específicos, y que pueden infringir las disposiciones de dicho cuerpo legal.

65. En particular, los hechos, actos o contratos referidos se relacionan con las condiciones bajo las cuales se lleva a cabo la administración del único Terminal existente en la ciudad de Santa Cruz, el cual presta servicios esenciales a empresas de transporte interurbano y rural de pasajeros, cuyas rutas comienzan, finalizan o tienen parada intermedia en dicha ciudad.

66. En este sentido, el H. Tribunal ha señalado que la función consultiva del artículo 18 N°2 del DL 211 resulta plenamente procedente frente a hechos existentes: “(...) *ante los*

---

<sup>59</sup> Además, según la literatura económica, un menor número de firmas facilita tanto la coordinación como el monitoreo entre las partes, aumentando el riesgo de colusión y las ganancias derivadas de un acuerdo anticompetitivo. Para un análisis más detallado, véase: Marshall, Robert y Marx, Leslie, “Implementation of Collusion by Cartels”. En *The Economics of Collusion: Cartels and Bidding Rings*, (The MIT Press, 2012), pp. 145 a 149.

*cuales el Tribunal reacciona únicamente para evitar riesgos similares en el futuro por parte del hechor o terceros. Confirman este aserto los tiempos verbales utilizados por el D.L para referirse a la afectación de la libre competencia, formulados siempre en tiempo presente: “impida, restrinja o entorpezca” o “que tienda a producir dichos efectos” (art. 3), “constituir infracciones” (art. 18 N°1) y “hechos, actos o contratos existentes o por celebrarse” (art. 18 N°2)”<sup>60</sup>.*

67. En este caso, la actual estructura de administración del Terminal genera riesgos anticompetitivos equivalentes a aquellos observados en situaciones de integración vertical entre el administrador o propietario de una instalación o servicio esencial y una o más de las empresas que participan en el mercado aguas abajo, en atención a la participación de la Asociación Gremial en la administración del Terminal por medio de la Sociedad Inmobiliaria, sin los resguardos que usualmente se establecen al asignar la administración de este tipo de infraestructura<sup>61</sup>. Esta circunstancia otorga a la Asociación Gremial la capacidad de incidir en las condiciones operativas de los competidores directos de sus propios asociados.

68. En consecuencia, se identifican riesgos anticompetitivos de carácter exclusorio y explotativo derivados de: (i) la amplia discrecionalidad que posee la Sociedad Inmobiliaria en la gestión del Terminal; (ii) las extensas facultades conferidas a la administración en los contratos de arrendamiento de boleterías, derechos de andén y uso de losas, suscritos con las distintas empresas de transporte de pasajeros; (iii) las atribuciones reconocidas a la Sociedad Inmobiliaria en el Reglamento Interno del Terminal, las que podrían ser eventualmente ejercidas de manera abusiva; y, (iv) la ausencia de mecanismos que limiten el acceso de las empresas integrantes de la Asociación Gremial a información operativa del Terminal.

69. Adicionalmente, el mercado en el que incide la Consulta presenta características que elevan el riesgo de coordinación entre competidores, derivado del uso compartido de una infraestructura esencial. Dichos riesgos se ven exacerbados por: (i) la existencia de una Asociación Gremial que propicia mayores instancias de interacción entre empresas competidoras y proporciona un medio eficiente para fiscalizar el cumplimiento de eventuales conductas colusorias; (ii) su participación directa en la administración del Terminal, lo que facilita el acceso a información comercial sensible, la cual le permitiría intensificar el monitoreo de posibles conductas colusorias y establecer mecanismos para tal efecto ; (iii) la alta concentración de las rutas asociadas a la operación del Terminal; y, (iv) la transparencia en los precios al público en boleterías.

---

<sup>60</sup> H. Tribunal, Resolución N°53/2018, párrafo 122°.

<sup>61</sup> Por ejemplo, véase H. Tribunal, Resolución N°63/2021, párrafo 10 de la parte resolutive. En el mismo sentido, H. Tribunal, Resolución N°66/2021, párrafo 182.

70. En este contexto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 N°2 del DL 211, el H. Tribunal está facultado para fijar las condiciones que deberán ser cumplidas en la administración del Terminal de la ciudad de Santa Cruz, con el objeto de prevenir los riesgos anticompetitivos identificados. Dichas condiciones deben resultar generales, orientadas a dar acceso igualitario y no discriminatorio a los servicios del Terminal Interurbano<sup>62</sup>.

71. Por lo anterior, se solicita al H. Tribunal establecer, como condición a la participación de la Asociación Gremial en la Sociedad Inmobiliaria que administra el Terminal de Santa Cruz, al menos, la elaboración de un protocolo que contenga medidas de prevención de ilícitos anticompetitivos y conflictos de interés que se puedan generar por la participación de la Asociación en la toma de decisiones relativas a la gestión del Terminal (“**Protocolo de compliance**”), sin perjuicio de las demás condiciones que el H. Tribunal estime necesarias y proporcionales.

72. El Protocolo de *compliance* debe considerar que la Asociación Gremial tiene que sujetarse a un deber de abstención para conocer asuntos y tomar decisiones que puedan incidir en la posición competitiva de empresas en el mercado, tales como la entrada de nuevos actores, la asignación de boleterías y andenes, la autorización de salidas extraordinarias o la fijación de tarifas. Todo esto, sin que ello implique afectar su participación en la propiedad y administración general de la Sociedad Inmobiliaria.

73. Con el objeto de mitigar el riesgo de uso anticompetitivo de la información que recopila la Sociedad Inmobiliaria en el contexto de la administración del Terminal, lo cual podría reputarse como una ventaja competitiva para los miembros de la Asociación Gremial, esta Fiscalía considera pertinente limitar el acceso de la Asociación Gremial a información estratégica que le permitiría a sus asociados obtener ventajas competitivas, como por ejemplo, las rutas u horarios que una empresa entrante desea operar a futuro o las solicitudes de salidas extraordinarias que empresas que ya operan quieran ofrecer por los períodos de alta demanda. En otras palabras, la Asociación Gremial y sus miembros deberán abstenerse de conocer la información relativa a las decisiones que deba tomar la administración del Terminal indicadas en el párrafo anterior.

74. Por otra parte, y considerando que igualmente la Asociación Gremial y sus miembros podrán acceder a más información que la que públicamente sea conocida por los diferentes competidores, se sugiere evaluar la necesidad de establecer protocolos de resguardo de información comercialmente sensible, en que se establezca para la Asociación Gremial el deber de abstenerse de intercambiar la información a la que tenga

---

<sup>62</sup> H. Tribunal, Resolución N°63/2021, párrafo 87.

acceso por su calidad de administradora<sup>63</sup> con ejecutivos, trabajadores o socios pertenecientes a la Asociación Gremial, así como con terceros que participen de la operación del Terminal o sean usuarios del mismo.

75. Asimismo, se solicita al H. Tribunal establecer que la Sociedad Inmobiliaria deberá contar con un Manual de Operaciones -elaborado con la asesoría de un tercero independiente con experiencia en el transporte de pasajeros- que regule los aspectos técnicos críticos del funcionamiento del Terminal, estableciendo criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios que favorezcan la competencia y eviten potenciales conductas anticompetitivas por parte del administrador.

76. Dicho Manual de Operaciones deberá contemplar, como mínimo: (i) el sistema de asignación de boleterías y distribución de andenes; (ii) el orden de salida y llegada de buses; (iii) los criterios para establecer los cobros por uso de losas y arriendos de boleterías; (iv) los requisitos y condiciones bajo las cuales la administración puede solicitar información a las empresas de transporte; y (v) un listado claro de infracciones por parte de usuarios del Terminal, así como las sanciones proporcionales correspondientes.

**POR TANTO**, en mérito de lo expuesto y de lo dispuesto en los artículos 1°, 2°, 3°, 5°, 18 N°2, 31, 32 y 39 del DL 211,

**AL H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA RESPETUOSAMENTE**

**PIDO**: Tener por formulada la presente consulta, admitirla a tramitación y pronunciarse acerca de si la administración del terminal de buses de la ciudad de Santa Cruz por parte de la Sociedad Inmobiliaria Terminal de Santa Cruz Limitada y sus socios, se ajusta o no al DL 211, estableciendo, de considerarlo necesario, las condiciones preventivas que deberán cumplirse para que no se infrinjan las disposiciones de dicho cuerpo normativo.

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

1. Archivo PDF denominado “CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE BOLETERIA Y DERECHOS DE ANDEN Y USO DE LOSA EMPRESA EXPRESOS SANTA CRUZ” correspondiente a documento adjunto a respuesta de la Sociedad Inmobiliaria Terminal de Santa Cruz Limitada, de fecha 10 de marzo de 2025.

---

<sup>63</sup> Por ejemplo, aquella relativa a la programación de frecuencias y horarios de salida de todos los operadores, que la administración debe conocer a fin de coordinar su operación diaria.

2. Archivo Excel denominado “SALIDAS FNE 2022” correspondiente a documento adjunto a respuesta de la Sociedad Inmobiliaria Terminal de Santa Cruz Limitada, de fecha 25 de marzo de 2024.
3. Archivo Excel denominado “SALIDAS FNE 2023” correspondiente a documento adjunto a respuesta de la Sociedad Inmobiliaria Terminal de Santa Cruz Limitada, de fecha 25 de marzo de 2024.
4. Archivo Excel denominado “SALIDAS FNE 2024” correspondiente a documento adjunto a respuesta de la Sociedad Inmobiliaria Terminal de Santa Cruz Limitada, de fecha 10 de marzo de 2025.
5. Archivo Excel denominado “Memoria de cálculo Rol N°2662-21” correspondiente a la 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°289-25, de fecha 13 de noviembre 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.

**SEGUNDO OTROSÍ:** 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 “CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE BOLETERIA Y DERECHO DE ANDEN Y USO DE LOSA EMPRESA EXPRESOS SANTA CRUZ\_VP” correspondiente a documento adjunto a respuesta de la Sociedad Inmobiliaria Terminal de Santa Cruz Limitada, de fecha 10 de marzo de 2025.
2. Archivo Excel denominado “SALIDAS FNE 2022\_VP” correspondiente a documento adjunto a respuesta de la Sociedad Inmobiliaria Terminal de Santa Cruz Limitada, de fecha 25 de marzo de 2024.
3. Archivo Excel denominado “SALIDAS FNE 2023\_VP” correspondiente a documento adjunto a respuesta de la Sociedad Inmobiliaria Terminal de Santa Cruz Limitada, de fecha 25 de marzo de 2024.
4. Archivo Excel denominado “SALIDAS FNE 2024\_VP” correspondiente a documento adjunto a respuesta de la Sociedad Inmobiliaria Terminal de Santa Cruz Limitada, de fecha 10 de marzo de 2025.
5. Archivo Excel denominado “Memoria de cálculo Rol N°2662-21\_VP” correspondiente a la base de datos elaborada por esta Fiscalía Nacional Económica.

**TERCER OTROSÍ:** Solicito al H. Tribunal tener por acompañados los siguientes documentos de carácter público, que constan en la Investigación Rol FNE N°2662-21:

1. Archivo Word denominado “Reglamento de Operaciones del Terminal de Buses de Santa Cruz” correspondiente a documento adjunto a respuesta de la Sociedad Inmobiliaria Terminal de Santa Cruz Limitada, de fecha 10 de marzo de 2025.
2. Archivo PDF denominado “Resolución Confidencialidad N°289-25” correspondiente a Resolución N°289-25, de 13 de noviembre de 2025, que declara confidenciales piezas del Expediente Rol N°2662-21.
3. Archivo Excel denominado “Anexo documentos confidenciales Rol N°2662-21”, anexo de Resolución N°289-25 de 13 de noviembre de 2025, que declara confidenciales piezas del Expediente Rol N°2662-21.

**CUARTO OTROSÍ:** Solicito al H. Tribunal tener presente que mi personería para representar a la Fiscalía Nacional Económica consta en el Decreto Supremo N°45, de 2023, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, mediante el cual se me nombra en el cargo de Fiscal Nacional Económico. Asimismo, solicito se tenga presente que, en mi calidad de abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, asumiré personalmente el patrocinio de la Fiscalía Nacional Económico en estos autos. Sin perjuicio de lo anterior, por este acto confiero poder a los abogados habilitados para el ejercicio de la profesión, Julie Massmann Wyneken, Alejandro Domic Seguich y Daniela Becerra Rodríguez, todos de mi mismo domicilio, quienes podrán actuar indistintamente de manera separada o conjunta, conmigo y con los demás apoderados de esta Fiscalía, y que firman en señal de aceptación.

**QUINTO OTROSÍ:** En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 49 del Código de Procedimiento Civil, fijo como medio de notificación electrónica de esta parte la siguiente casilla de correo electrónico: [notificaciones@fne.gob.cl](mailto:notificaciones@fne.gob.cl).