

**ANT.:** Denuncia Reservada Rol  
N°2788-24 FNE.

**MAT.:** Minuta de archivo.

**Santiago, 21 de abril de 2026**

**A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO**

**DE : JEFE DIVISION ANTI-CARTELES**

Por medio del presente, informo al señor Fiscal acerca de la denuncia del Antecedente, recomendando su archivo, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

#### **I. ANTECEDENTES DE LA DENUNCIA**

1. Con fecha 12 de noviembre de 2024, la Fiscalía Nacional Económica (“**FNE**” o “**Fiscalía**”) recibió una denuncia de un particular, respecto a eventuales conductas anticompetitivas en el mercado de la alimentación institucional, en específico, en el contexto de la licitación pública ID 85-53-LR23 (“**Licitación**”), convocada el año 2023 por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (“**JUNAEB**”).
2. En la denuncia se señala que existen indicios que darían cuenta de una conducta anticompetitiva que podría haberse producido en el contexto de la Licitación, entre Servicios Alimenticios Hendaya SAC (“**Hendaya**”) y Salud y Vida S.A. (“**Savisa**”) (en adelante, las “**Denunciadas**”), quienes habrían obtenido altos porcentajes de adjudicación (25% y 29% de las raciones, respectivamente) en la Línea de productos N°1 de la Licitación<sup>1</sup>, en desmedro de otras empresas que no fueron adjudicatarias (“**Denuncia**”).
3. En razón de lo anterior, el denunciante encargó la elaboración de un informe económico a una consultora, a efectos de determinar si las sospechas de una posible conducta coordinada entre estos oferentes revestían cierta plausibilidad o si, por el contrario, los resultados de la Licitación obedecían a factores tales como la defensa de la incumbencia (ambas empresas se encontraban prestando el servicio en determinadas zonas geográficas con contratos producto de la licitación precedente), el diseño de la Licitación, u otros, incluido el azar (“**Informe**” o “**Informe Económico**”).

---

<sup>1</sup> Los referidos porcentajes constituirían cifras significativas en comparación con licitaciones anteriores, como la ID 85-18-LR20, donde Savisa obtuvo un 22% de las raciones asignadas y Hendaya un 7% del total de la misma Línea de productos.

4. La principal conclusión del Informe es que las Denunciadas presentaron un gran número de ofertas a la vez únicas y factibles, conceptos que serán debidamente explicados a continuación, lo que en definitiva habría permitido el alto porcentaje de adjudicación, circunstancia que sería llamativa y podría constituir un indicio de actuar coordinado entre las compañías.

## II. ANÁLISIS DE LA DENUNCIA

5. Según lo dispuesto en los artículos 39 inciso primero y 41, ambos 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**”), y los párrafos 24 y siguientes del Instructivo Interno para el Desarrollo de las Investigaciones de la Fiscalía Nacional Económica, toda denuncia está sujeta a un examen de admisibilidad con el propósito de determinar si corresponde investigar una eventual infracción anticompetitiva o bien desestimar la denuncia .
6. A efectos de establecer lo anterior, entre otras diligencias, se revisó información relacionada con: (i) los datos disponibles en el portal de Mercado Público referidos a la Licitación, y (ii) los datos de licitaciones anteriores para la provisión de raciones alimenticias para beneficiarios de los Programas de Alimentación Escolar (“**PAE**”) y de Párvulos (“**PAP**”), convocadas por la JUNAEB. Asimismo, se tomó declaración al denunciante, a los autores del Informe Económico acompañado a la Denuncia y a dos funcionarios de JUNAEB.
7. A juicio de esta División, los antecedentes recabados y analizados durante el período de admisibilidad no son suficientes para instruir una investigación por una supuesta infracción al artículo 3° incisos primero y segundo letra a) del DL 211, por lo que se recomienda desestimar la Denuncia y archivar los antecedentes, debido a las razones que se pasan a exponer.

## III. INDUSTRIA AFECTADA

### A) Sobre JUNAEB y las licitaciones públicas para el suministro de raciones alimenticias

8. La industria que se habría visto afectada con la eventual práctica anticompetitiva que se denuncia es la de los procesos de licitación efectuados por JUNAEB para la contratación del servicio de suministro de raciones alimenticias para aquellas personas beneficiarias de los PAE y PAP (en conjunto, los “**Programas**”). Mediante éstos, la JUNAEB, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (“**JUNJI**”) y la Fundación Educacional para el Desarrollo Integral del Menor (“**Fundación Integra**”), entregan más de cuatro millones de raciones diarias de alimentos a múltiples establecimientos educacionales a lo largo del país.

9. JUNAEB licita anualmente, a través del portal de Mercado Público, la provisión de aproximadamente un tercio de las raciones alimenticias<sup>2</sup> para los beneficiarios de los Programas. Para estos efectos, el territorio nacional es dividido en tres “macrozonas”, las que se licitan en forma escalonada, una por año<sup>3</sup>, para proveer raciones por tres años desde el año siguiente<sup>4</sup>. Cada una de estas macrozonas es dividida, a su vez, en “unidades territoriales” determinadas en base a criterios tales como volumen de raciones, proximidad geográfica y división político-administrativa del país (en adelante “Ute” y, en plural, “Utes”)<sup>5</sup>.
10. La Tabla 1, a continuación, muestra un resumen del total de raciones estimadas y Utes que fueron adjudicadas entre los años 2020 a 2024. La Licitación (ID 85-53-LR23, de 2023) se realizó con ocasión del vencimiento de los contratos adjudicados en la licitación efectuada en 2020 (ID 85-18-LR20).

**Tabla 1. Resumen total de raciones alimenticias diarias estimadas y número de Utes que fueron adjudicadas en las licitaciones realizadas por JUNAEB entre 2020 y 2024**

ID Licitación	Macrozona	Regiones	N° Utes	N° de raciones
85-43-LR24	3	XV, I, II, VII, XIV, X, RM	27	1.403.357
85-53-LR23 (*)	1	III, V, VI, VIII, XVI, XI, RM	43	2.043.907
85-39-LR22	2	IV, IX, XII, RM	18	778.939
85-41-LR21	3	XV, I, II, VII, XIV, X, RM	28	1.330.211
85-18-LR20 (**)	1	III, V, VI, VIII, XVI, XI, RM	42	2.014.639

Nota: (\*) muestra la Licitación objeto de la Denuncia y (\*\*) la licitación anterior por la misma macrozona.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

11. Adicionalmente, las licitaciones para este tipo de servicios se encuentran subdivididas en “líneas de servicios”. En particular, la Licitación del año 2023-que es la que se analizará a continuación- se subdividió en cuatro líneas<sup>6</sup>. Cada línea de servicios comprende Utes diferentes, y los oferentes pueden participar de forma excluyente sólo en una de ellas. La Línea N°1 comprende una cantidad significativamente mayor de raciones que las demás y está pensada para empresas de un mayor tamaño, mientras que la Línea N°2 está dirigida a pequeñas y medianas empresas. La Línea

<sup>2</sup> Una ración de JUNAEB incluye alimentos como frutas, cereales, pan con agregados, y opciones de proteínas como huevo, legumbres, carne o pescado. También puede incluir bebestibles como jugos de fruta natural o leche, y colaciones como frutos secos, semillas o galletas sin azúcar. Las canastas y menús se adaptan a las diferentes etapas y necesidades de los estudiantes.

<sup>3</sup> Cada región del país pertenece a una macrozona específica, a excepción de la Región Metropolitana que está dividida en tres segmentos y cada uno pertenece a una macrozona distinta.

<sup>4</sup> Por ejemplo, la licitación convocada en 2024 adjudica para proveer raciones para los años 2025, 2026 y 2027.

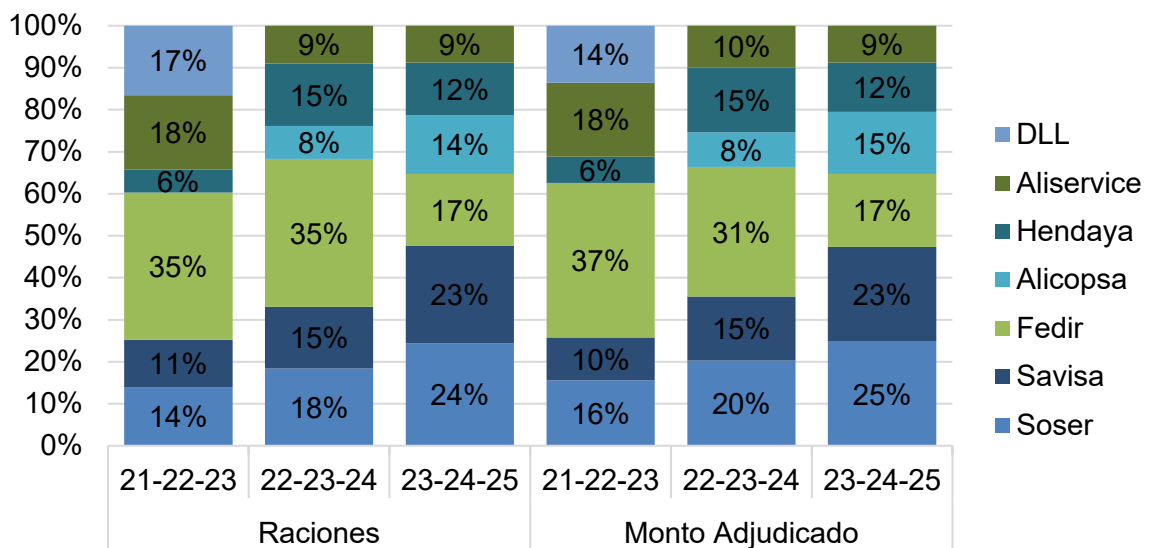
<sup>5</sup> Cabe señalar que el número total de Utes del país ha ido cambiando conforme se definen para cada licitación.

<sup>6</sup> Conforme a lo establecido en el numeral 4.4. de las Bases de la Licitación.

N°3, por su parte, comprende establecimientos ubicados en Isla de Pascua y la Línea N°4 tiene por objeto el desarrollo de proveedores que quieran ingresar al programa<sup>7</sup>.

12. La Denuncia se refiere a una eventual coordinación de actores que postulan a la Línea N°1 de productos de la Licitación, en la cual participan empresas de mayor tamaño. El Gráfico 1, a continuación, presenta las participaciones de mercado de los principales oferentes de la industria en la Línea N°1, tanto en términos de raciones diarias adjudicadas como del costo total estimado de las mismas, dando cuenta de la variabilidad que ha tenido la industria en las últimas licitaciones.

**Gráfico 1. Participaciones de mercado de oferentes de Línea 1 de Licitaciones JUNAEB por PAE y PAP para el periodo: 2021 a 2023, 2022 a 2024 y 2023 a 2025**



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

13. En la actualidad, luego de la licitación 85-43-LR24, el principal proveedor de raciones es Sociedad de Servicios de Alimentación S.A. (“**Soser**”) con un 24% de participación en términos de cantidad de raciones diarias ofrecidas, seguido por Savisa con el 23%, desplazando al que solía ser el principal actor del mercado compuesto por empresas del grupo Fedir (Fedir Chile SPA, Alimentaciones Internacionales S.A., Saludable SPA y Consorcio Merkén SPA, en conjunto “**Fedir**”) que abarca actualmente el 17%

<sup>7</sup> La diferenciación por líneas de productos según tamaño de empresas tiene por objeto el desarrollo de experiencia de proveedores que puedan competir en el negocio a futuro, por cuanto la experiencia es un criterio de evaluación que puede constituir una barrera de entrada para la participación en líneas de productos más masivas. Declaración de funcionarias de JUNAEB de 12 de marzo de 2025.

de las raciones para el periodo 2023 a 2025<sup>8</sup>. Le siguen las empresas Comercial de Alimentos S.A. (“**Alicopsa**”) con 14%, Hendaya con 12% y Sociedad Administradora de Casinos Aliservice S.A. (“**Aliservice**”) con un 9%, todas referidas a la participación en términos de raciones.

14. En la Licitación, Savisa y Hendaya aumentaron su participación, principalmente en desmedro de la empresa Distribuidora Las Lagunas Limitada (“**DLL**”)<sup>9</sup> (quien contaba con participación del 17% en términos de raciones para el periodo entre 2021 a 2023 y no obtuvo adjudicaciones por ninguna Ute en la Licitación) y Aliservice (que redujo su participación del 18% al 9% de las raciones diarias adjudicadas para el mismo periodo). Por su parte, Soser, tercero no objeto de la Denuncia, aumentó su participación del 14% al 18% de las raciones tras la Licitación; y Fedir mantuvo su participación en cuanto a raciones en dicha instancia, ya que, si bien presentó ofertas a las licitaciones 85-53-LR23 y su predecesora 85-18-LR20, en ninguna obtuvo adjudicaciones.

#### **B) Sobre la Licitación ID 85-53-LR23**

15. En agosto de 2023, JUNAEB publicó en el portal de Mercado Público las bases de la Licitación ID 85-53-LR23, la que tenía por objeto contratar el servicio de provisión de alrededor de 2 millones de raciones alimenticias diarias desde el 1° de marzo de 2024 hasta el 28 de febrero de 2027. Esta licitación correspondió a una de las tres macrozonas en las que se encuentra dividido el país e involucró a 43 Utes pertenecientes a las regiones de Atacama, Valparaíso, Libertador General Bernardo O’Higgins, Biobío, Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, Metropolitana y Ñuble, las que se agruparon en las cuatro líneas de productos ya referidas anteriormente. El detalle de esta distribución se aprecia en la Tabla 2, a continuación:

**Tabla 2. Detalle de las Líneas de Producto objeto de la Licitación, con indicación de Utes y montos involucrados**

Línea	Región	Detalle Utes involucradas	Total N° Utes	Raciones diarias	% Raciones
1	III	301, 302	28	1.793.835	87,8%
	V	501, 502, 503, 504, 505, 506			
	RM <sup>10</sup>	1301, 1302, 1303, 1304, 1305, 1306, 1307, 1308			

<sup>8</sup> Se presentan los resultados agregados de las adjudicaciones de UTP Casinos Nutrisalud: Fedir Chile SPA / Alimentaciones Internacionales S.A., Saludable SPA y Consorcio Merkén SPA.

<sup>9</sup> La empresa DLL, relacionada de Aliservice, habría participado anteriormente en postulaciones por la Línea 2 de productos de las licitaciones de JUNAEB (véase Investigación Reservada Rol N°2419-17 FNE). En la licitación 85-18-LR20 resultó adjudicataria de una suma importante de raciones en Utes en la Región Metropolitana, principalmente.

<sup>10</sup> Considera las comunas de Buin, Colina, Conchalí, Curacaví, Huechuraba, Independencia, La Calera, La Florida, La Reina, Lampa, Las Condes, Lo Barnechea, Maipú, Macul, Ñuñoa, Paine, Peñalolén, Pirque, Providencia, Pudahuel, Recoleta, San Joaquín, San Miguel, Santiago, Til Til y Vitacura.

	VI	602, 603, 604			
	VIII	801, 802, 803, 804, 805, 806			
	XVI	1601, 1602			
	XI	1101			
	RM <sup>11</sup>	601			
2	VI	1309, 1310, 1311, 1312, 1313, 1314, 1316, 1317, 1318	10	221.514	10,8%
3	V	507 (Isla de Pascua)	1	4.683	0,2%
4	RM <sup>12</sup>	1319, 1321, 1322, 1323	4	23.875	1,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

16. La Licitación contó con una serie de particularidades y exigencias en lo que respecta al proceso de postulación y adjudicación, establecidas en las bases de la Licitación. Entre ellas, cabe destacar las siguientes:
- i. Combinaciones de Utes: los participantes podían ofertar para una sola Ute o para combinaciones de hasta 10 Utes distintas<sup>13</sup>.
  - ii. Exclusividad de ofertas por línea de producto: como ya fue señalado, cada oferente podía realizar ofertas para Utes de una sola línea de productos. La única excepción se estableció respecto de la Línea 2, que permitía postular también a la Línea 4<sup>14</sup>.
  - iii. Límite máximo de ofertas: se permitió un máximo de 10.000 ofertas por postulante<sup>15</sup>, con la única excepción de aquellos que presentaran ofertas simultáneamente en las Líneas 2 y 4, que podían formular 15.913 ofertas.
  - iv. Presentación obligatoria de precios para todos los servicios requeridos: las bases de la Licitación definieron una cantidad de servicios de raciones para los cuales las empresas debían ofertar precios. Estos servicios se conformaban al considerarse tres variables: tipo de comida (desayuno, almuerzo, once, etc.), nivel etario (básica, media, etc.) e institución (JUNAEB, JUNJI o Fundación Integra). La exigencia es que debían presentarse precios para todos y cada uno de ellos<sup>16</sup>.
  - v. Evaluación financiera: en una primera etapa, los oferentes debían someterse a una evaluación respecto de su capacidad financiera, para determinar el volumen máximo de productos a adjudicar por cada cual (“VMPAA”). Si participaba más de

<sup>11</sup> Considera las comunas de Cerro Navia, Lo Espejo, Pedro Aguirre Cerda, Quilicura, Quinta Normal, Renca y San Bernardo.

<sup>12</sup> Considera las comunas de Cerro Navia y Quinta Normal.

<sup>13</sup> El formato de una oferta económica se encuentra en el Anexo 5 de las bases de la Licitación.

<sup>14</sup> Numeral 6.1.1. de las Bases de la Licitación.

<sup>15</sup> Numeral 6.6.3 de las Bases de la Licitación.

<sup>16</sup> Numeral 6.6.3 de las Bases de la Licitación.

un oferente dependiente de un mismo beneficiario final, el VMPAA aplicaba al grupo de oferentes considerados en su conjunto<sup>17</sup>.

- vi. Evaluación de las ofertas técnicas: se estableció una serie de factores a evaluar previo a la apertura de las ofertas económicas, relacionados con asegurar la calidad del servicio, aumentar la ingesta y estimular el cumplimiento del contrato durante su ejecución, entre ellos, evaluación de la experiencia en el servicio de alimentación, comportamiento contractual anterior, experiencia en la Ute correspondiente, etc<sup>18</sup>.
  - vii. Limitación en los precios: las bases de la Licitación limitaban los precios que podían ofertarse respecto de cada producto alimenticio, tomando como base un precio de referencia para cada línea de productos<sup>19</sup>.
17. A la Licitación se presentaron 9 oferentes distintos, como muestra la Tabla 3. Destaca la diversidad de estrategias de postulación entre oferentes: mientras Alimab EIRL y JMC Alimentos Ltda. presentaron un número de ofertas acotado respecto al máximo posible de 10 mil ofertas, la gran mayoría de los oferentes partícipes de la Línea N°1 de la Licitación presentaron prácticamente el máximo de ofertas posibles.

**Tabla 3. Cantidad de ofertas presentadas por oferente a Línea N°1 de la Licitación**

Oferente	N° Ofertas	N° Utes			
		Promedio	Desv. Est.	Min.	Máx.
Alicopsa	10.000	4,24	4,40	1	8
Alimab EIRL	79	1,71	1,78	1	2
Aliservice	10.000	4,25	4,39	1	10
DLL	10.000	5,29	5,36	1	10
Fedir	10.000	3,81	3,84	1	5
Hendaya	9.982	7,44	7,64	1	10
JMC Alimentos Ltda.	168	2,38	2,49	1	3
Savisa	10.000	7,40	7,45	1	10
Soser	9.763	4,27	4,47	1	9
<b>TOTAL</b>	<b>69.992</b>	<b>5,18</b>	<b>1,86</b>	<b>1</b>	<b>10</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

18. Según las bases de la Licitación, las ofertas económicas son evaluadas una vez superadas las etapas previas de evaluación (técnica, financiera y administrativa), y cada oferta en particular se valora integralmente, sin subdivisión de Utes, con el objeto

<sup>17</sup> Numeral 7.5.3 de las Bases de la Licitación.

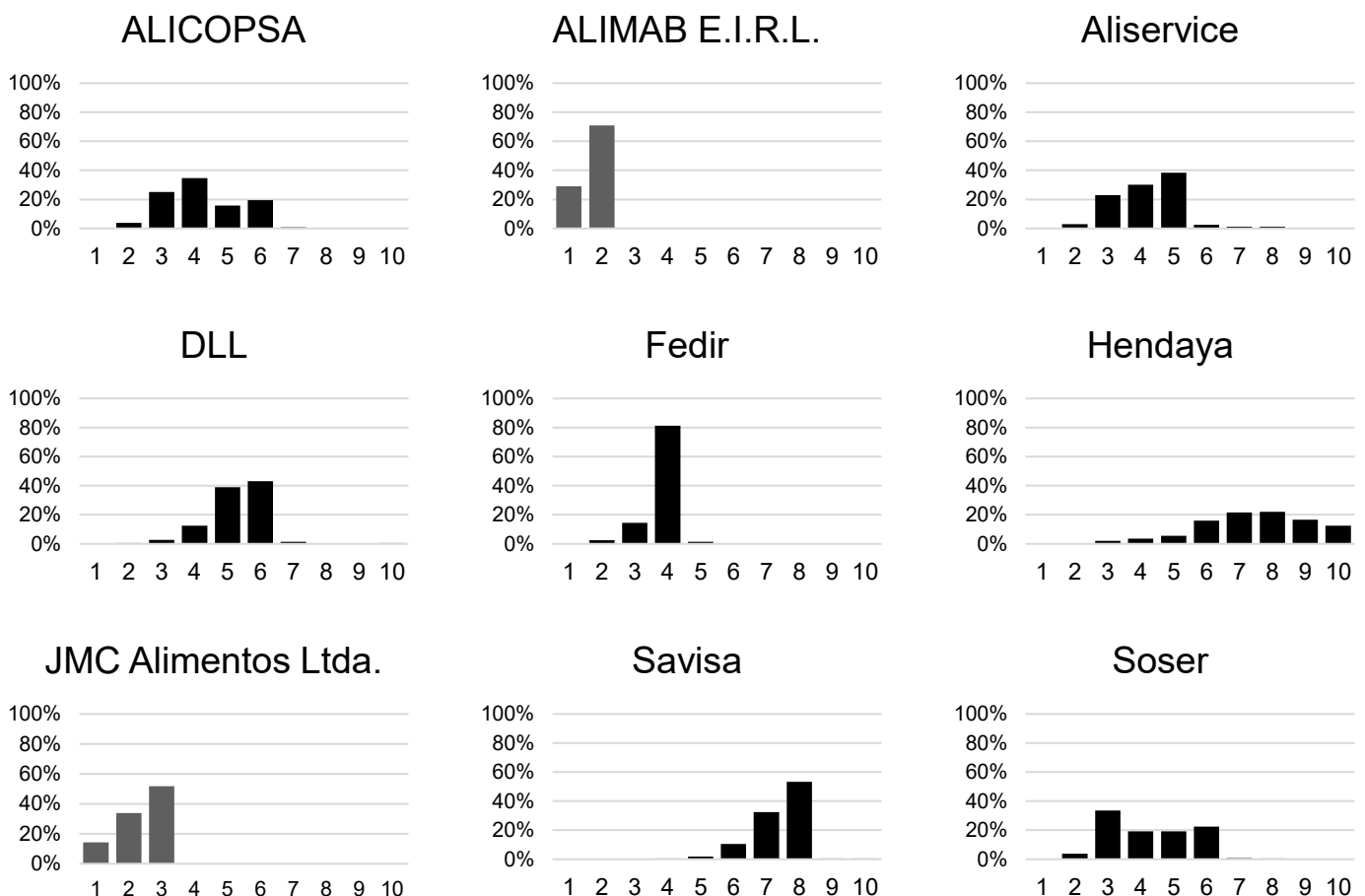
<sup>18</sup> Numeral 7.4. de las Bases de la Licitación.

<sup>19</sup> Según el Anexo N°11 de las Bases de la Licitación, los precios unitarios de referencia fueron de \$1.243,14 para la Línea 1; de \$1.264,88 para la Línea 2; y de \$4.982,97 para la Línea 3. La Línea 4 no tenía restricción.

de que el modelo de optimización busque soluciones óptimas y factibles que atiendan todas las Utes de la licitación<sup>20</sup>.

19. Lo anterior significa que una oferta se evalúa considerando todas las Utes que esta compone, sin subdivisiones: si una oferta evaluada no es elegible por el modelo de optimización por no ser una solución óptima o factible, se evalúa la siguiente oferta con combinación de Utes presentada. De este modo, los oferentes pueden realizar distintas estrategias de postulación: entre los oferentes con numerosas ofertas económicas presentadas, la mayoría realizó ofertas con alrededor de 4 a 5 Utes, mientras que las Denunciadas presentaron ofertas que superaron las 7 Utes, en promedio. El Gráfico 2, a continuación, muestra la distribución de las postulaciones presentadas, donde se aprecia que Savisa y Hendaya realizaron múltiples ofertas con combinaciones de Utes más extensas, con el 87% y 73% de ofertas con 7 o más Utes, mientras que otros competidores centraron sus postulaciones en ofertar combinaciones más pequeñas.

**Gráfico 2. Histograma de postulaciones de oferentes a la Línea N°1 de la Licitación**



<sup>20</sup> "El modelo al correrlo tiene que recordar que se adjudiquen todas las unidades territoriales. Si no me va a resultar infactible y hay que ver qué restricción es la que está generando problemas para ver si se libera o no y volver a correrlo. Pero siempre, siempre me tiene que adjudicar todas las unidades territoriales". Declaración de funcionarias de JUNAEB de 12 de marzo de 2025.

Nota: Alimab EIRL y JMC Alimentos Ltda. se presentan en gris a modo de diferenciación por presentar un bajo número de postulaciones en oposición de los demás oferentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

20. Del análisis de lo anterior, se desprenden claras diferencias estratégicas de las empresas que enfrentan la Licitación. Cada estrategia puede presentar ventajas y desventajas: ofertas con combinaciones pequeñas o granulares de Utes podrían favorecer su selección por factibilidad y facilidad de combinar con otras ofertas, pero también podrían perder respecto a ofertas que incorporasen Utes de menor interés. A su vez, presentar ofertas que combinan múltiples Utes podría perjudicar su elección por factibilidad y compatibilidad con las demás ofertas, pero, a su vez, podría facilitar su selección si incorpora Utes de poco interés para los oferentes<sup>21</sup>.
21. En cuanto a los resultados respecto de la Línea N°1 de productos de la Licitación, cabe destacar que hubo empresas postulantes que quedaron fuera por no cumplir con los requisitos y restricciones establecidos en las bases de la Licitación, de tal suerte que, de un total de 11 oferentes, no pasaron a evaluación económica 2 de ellos<sup>22</sup>. En relación con quienes llegaron a dicha etapa respecto a la Línea N°1 de productos, a continuación, se detallan las empresas que resultaron adjudicatarias, con la cantidad de raciones asignadas y Utes respectivas:

**Tabla 4. Detalle de los resultados de la Licitación en la Línea N° 1 de productos de la Licitación**

Empresa	Utes incumbencia	Utes adjudicadas	Raciones	%
Savisa	501, 504, 505, 506, 1601	<b>501</b> , 502, 503, <b>504</b> , <b>505</b> , <b>506</b> , 1306, 1308	517.702	29%
Hendaya	301, 302, 1101	<b>301</b> , <b>302</b> , 1302, 1303, 1304, 1305, 1307, <b>1101</b>	450.685	25%
Soser	603, 604	602, <b>603</b> , <b>604</b> , 801, 802, 803	409.803	23%
Alicopsa		804, 805, 1601, 1602	275.593	15%
Aliservice	502, 801, 802, 803, 805, 1306	806, 1301	140.052	8%
DLL	803, 1301, 1303, 1304, 1305, 1306, 1307, 1308, 1602		0	0%

<sup>21</sup> Las empresas, en general, muestran interés por las Utes presentes en zonas urbanas de mayor densidad, ya que requieren menores costos logísticos.

<sup>22</sup> No pasaron la etapa de Evaluación Técnica de Ofertas los oferentes COAN Chile SpA y la Unión Temporal de Proveedores Angá Chile, compuesta por Pack Food Comercio de Alimentacao Ltda. y Coelfer Ltda.

Notas: 1) Énfasis en Utes adjudicadas en que el oferente era incumbente (contaba con adjudicaciones de la licitación 85-18-LR20. 2) Si bien DLL no adjudicó Utes en la Licitación, se presenta a efectos de mostrar cuál era la incumbencia de dicho actor. 3) Los códigos de Utes no son idénticos entre licitaciones, dependiendo cómo se conformen para cada convocatoria, por lo cual la Ute de incumbencia se homologa al más similar respecto a los códigos de la Licitación objeto de la Denuncia<sup>23</sup>.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público e Informe.

#### IV. ANÁLISIS DE LOS HECHOS DENUNCIADOS

22. Los hechos denunciados versan sobre la sospecha de un particular respecto de la posible coordinación entre Hendaya y Savisa a efectos de presentar postulaciones en la Licitación que no rivalizaran entre sí, favoreciendo su adjudicación. Las sospechas del denunciante recaen sobre la presentación de combinaciones de ofertas factibles y a la vez únicas por parte de las Denunciadas (conceptos que se explicarán a continuación), en un porcentaje superior al resto de los postulantes. Es así como el 94% y 80% de las postulaciones de Savisa y Hendaya, respectivamente, fueron únicas, en circunstancias que el 53,5% de todas las ofertas recibidas en el proceso tuvieron esta cualidad.
23. Como fue mencionado *supra*, las ofertas económicas se evalúan por medio de un modelo de optimización, que tiene por objeto seleccionar las combinaciones de ofertas que minimicen el costo total del sistema y cubran todas las Utes de la Licitación, cumplidas una serie de condiciones establecidas en las bases de la Licitación. Esto es lo que se conoce como **combinaciones factibles de ofertas**<sup>24</sup>. Cabe hacer presente que el diseño del proceso de adjudicación tiene como objetivo revestir de transparencia al mismo; así, habiendo un modelo de optimización, la coordinación de un subconjunto de actores para la presentación de ofertas pierde plausibilidad, atendida su eventual ineffectividad, dada la presencia de otros actores no coordinados que vulneren la estrategia de los posibles coordinados.
24. A su vez, y como también se mencionó, las ofertas están compuestas por combinaciones indivisibles de Utes. Así, las **ofertas** serán **únicas** cuando una combinación propuesta por un oferente no coincide con la de ningún otro oferente. De modo preliminar, se puede señalar que, a mayor número de Utes a combinar, las opciones a ofertar crecen exponencialmente, por lo que aumenta la posibilidad que la oferta sea única. El Gráfico 3, a continuación, muestra la cantidad de combinaciones<sup>25</sup> distintas que se pueden conformar según el número de Utes que contenga una oferta,

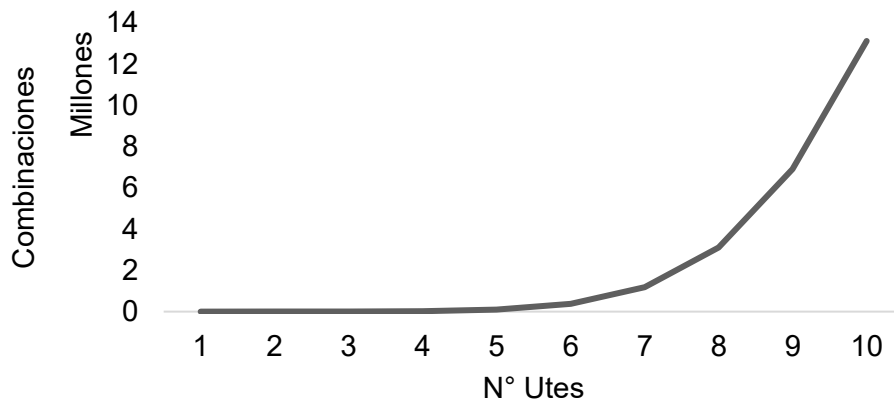
<sup>23</sup> Por ejemplo, en la licitación 85-18-LR20 la Ute bajo el código 506, que contempla establecimientos de las comunas de Algarrobo, Cartagena, El Quisco, El Tabo, San Antonio, Santo Domingo y parte de Casablanca, es homologable a la Ute 501 definida en la 85-53-LR23, que considera las comunas señaladas, excepto Casablanca (esta comuna se encontraba dividida entre las Utes 506 y 511 en la 85-18-LR20).

<sup>24</sup> Declaración de funcionarias de JUNAEB de 12 de marzo de 2025.

<sup>25</sup> Calculado como combinatoria simple sin repetición, de 28 elementos (Utes) en combinaciones de 1 a 10, como  $\binom{28}{i}$ , con  $i \in [1, \dots, 10]$ .

habiendo más de 28 millones de combinaciones posibles de ofertas a estructurar. Así, si todos los oferentes hubiesen presentado ofertas únicas, estas representarían el 0,28%<sup>26</sup> de todas las opciones posibles a configurar.

**Gráfico 3. Cantidad de combinaciones posibles según número de Utes**



Fuente: Elaboración propia.

25. En la Licitación, los oferentes Savisa y Hendaya presentaron ofertas económicas que combinaban más Utes que los demás (véase Tabla 3 y Gráfico 2), lo que directamente implicaba que éstos contaban con un abanico de alternativas más amplio a presentar. A modo ejemplar, la mayoría de las ofertas de las Denunciadas contaba con 8 Utes, que se pueden combinar en más de 3 millones de formas diferentes, mientras la estrategia de postulación de los demás participantes se enfocó en presentar ofertas que combinaban 4 Utes principalmente<sup>27</sup>, que reduce las combinaciones posibles a un poco más de 20 mil.
26. Así, respecto a la unicidad de ofertas de Hendaya y Savisa, que es lo que se denunció, es pertinente señalar, en primera instancia, que las Denunciadas implementaron una estrategia de postulación con combinaciones diversas de Utes, con ofertas que, en su mayoría, combinan 7 o más unidades, como se mostró *supra*. Por construcción, estas ofertas no tendrán coincidencia con ninguna oferta que esté compuesta por menos Utes, en los términos que definen una oferta única. Además de las Denunciadas, que en conjunto presentaron 15.939 ofertas con 7 o más Utes, se recibieron 719 ofertas de similares características por parte de Alicopsa (79 ofertas presentadas con 7 o más Utes), DLL (199), Aliservice (296) y Soser (145) que a priori eventualmente podrían haber tenido chance de coincidir con algunas de las ofertas

<sup>26</sup> Se recibieron 69.992 ofertas para la Línea N°1 de la Licitación y en total se pueden conformar 24.821.332 combinaciones de Utes diferentes.

<sup>27</sup> Los oferentes, exceptuando las Denunciadas, presentaron 4,36 Utes por oferta en promedio (ponderado por número de ofertas presentado), y el 35% de las ofertas presentadas contenían 4 Utes.

de las Denunciadas por la extensión de las combinaciones<sup>28</sup>. En efecto, en razón de lo anterior, Savisa (empresa con 87% de ofertas compuestas por combinaciones de 7 o más Utes) tiene mayor coincidencia de ofertas con Hendaya que con cualquier otro competidor.

27. Complementariamente, se analizaron los principales esfuerzos dispuestos por los distintos oferentes para cada una de las Utes, según la cantidad de ofertas presentadas que contenían una Ute determinada. La Tabla 5 muestra la cantidad de ofertas presentadas por los oferentes para una Ute determinada, destacando en rojo aquellas más presentes en las postulaciones y en verde las que menos.

**Tabla 5. Utes postuladas por oferentes en la Línea 1 de la Licitación**

Región	Ute	Alicopsa	Alimab EIRL	Aliservice	DLL	Fedir	Hendaya	JMC	Savisa	Soser
III	301	3%	8%	4%	21%	0%	23%	0%	0%	12%
III	302	2%	29%	4%	11%	0%	23%	0%	0%	12%
V	501	11%	15%	14%	25%	21%	12%	7%	92%	14%
V	502	5%	6%	20%	37%	20%	27%	0%	77%	14%
V	503	8%	4%	15%	26%	17%	27%	7%	72%	14%
V	504	11%	8%	15%	21%	14%	33%	7%	65%	14%
V	505	11%	3%	16%	13%	16%	18%	7%	58%	14%
V	506	11%	4%	16%	12%	17%	17%	7%	51%	14%
RM	1301	29%	4%	25%	20%	9%	40%	17%	23%	18%
RM	1302	29%	4%	25%	27%	17%	37%	17%	23%	18%
RM	1303	29%	15%	24%	25%	19%	36%	17%	23%	18%
RM	1304	29%	3%	25%	25%	14%	41%	17%	23%	17%
RM	1305	29%	6%	25%	26%	18%	46%	17%	23%	17%
RM	1306	29%	0%	21%	24%	15%	41%	17%	23%	18%
RM	1307	29%	3%	25%	29%	16%	34%	17%	23%	17%
RM	1308	29%	9%	16%	30%	19%	33%	17%	23%	17%
VI	602	7%	3%	8%	29%	18%	28%	2%	26%	14%
VI	603	7%	1%	8%	7%	16%	28%	2%	6%	14%
VI	604	7%	1%	8%	3%	9%	11%	2%	24%	14%
VIII	801	5%	1%	17%	4%	10%	3%	10%	0%	14%
VIII	802	14%	6%	13%	15%	16%	17%	10%	6%	20%
VIII	803	14%	6%	11%	17%	13%	17%	10%	6%	20%
VIII	804	13%	0%	20%	32%	12%	14%	10%	0%	12%
VIII	805	13%	1%	20%	22%	17%	14%	10%	0%	12%
VIII	806	13%	0%	13%	21%	15%	14%	10%	0%	12%
XVI	1601	18%	4%	7%	3%	12%	36%	1%	23%	17%
XVI	1602	18%	4%	8%	2%	11%	36%	1%	23%	17%
XI	1101	2%	24%	4%	1%	0%	39%	0%	24%	16%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

28. De esta tabla se desprende el interés general de los oferentes por Utes de alta densidad poblacional, especialmente en la Región Metropolitana<sup>29</sup>. Las zonas de alta densidad despiertan interés en los oferentes ya que permiten una gestión más

<sup>28</sup> Sin analizar la composición en particular de las ofertas en detalle, estas podrían tener posibilidad de coincidir sólo si combinan igual número de Utes.

<sup>29</sup> Utes 1301, 1302, 1303, 1304, 1305, 1306, 1307 y 1308.

eficiente y menores costos logísticos<sup>30</sup>. Así, se observa que Alicopsa, Aliservice, DLL, Hendaya y Savisa presentaron propuestas por Utes de la Región Metropolitana en más del 20% de sus ofertas.

29. En el caso particular de Savisa, se observa que dicho oferente destinó una parte sustancial de sus ofertas para postular por Utes en la Región de Valparaíso<sup>31</sup>. Como muestra la Tabla 4, Savisa era incumbente en dicha zona, por lo que sería racional de su parte seguir una estrategia más agresiva para defenderla y, en efecto, según consta en los antecedentes presentados en el Informe acompañado a la Denuncia, el 99% de sus ofertas incorporaban Utes en que era incumbente<sup>32</sup>. Un incumbente tiene incentivos y ventajas de mantenerse en una zona determinada, pues cuenta con inversiones hundidas y soluciones logísticas diseñadas e implementadas<sup>33</sup>. A su vez, Savisa también destinó parte importante de sus esfuerzos por disputar Utes de la Región Metropolitana, por el interés propio por su alta densidad poblacional (tal como muestra la mayor concentración de colores rojos por parte de la mayoría los oferentes en la Tabla 5).
30. Por su parte, Hendaya centró la mayor parte de sus esfuerzos en la Región Metropolitana, dada la zona de interés general, y, a su vez, parte importante de sus postulaciones contenían Utes de la Región de Atacama y Aysén<sup>34</sup>, donde era incumbente y enfrentó poca competencia. La incorporación de Utes de menor atractivo para los competidores junto a aquellas de mayor interés, pudo favorecer el éxito de la estrategia de Hendaya para adjudicarse las Utes de incumbencia y las presentes en la Región Metropolitana, por cuanto a que, como ya se señaló, el modelo de optimización exige seleccionar ofertas que den cobertura a todas las Utes a adjudicar.
31. Adicionalmente, hecho el mismo análisis respecto de la licitación anterior, número 85-18-LR20, también se observaron estrategias de postulación que dieron como resultado la presentación de ofertas únicas. Así, por ejemplo, el 75% de las ofertas de Coan Chile SpA (“**Coan**”), oferente respecto del cual el 90% de sus ofertas contenían 5 Utes, no tuvieron coincidencia con otras ofertas, seguido por DLL (69%), Distribuidora de Alimentos S.A. (65%), Hendaya (50%) y Savisa (49%). Para dicha

---

<sup>30</sup> “Para nosotros el norte es poco interesante por distancia, porque la infraestructura de los colegios es muy mala, la distancia de los colegios, es extremadamente rural, un colegio queda a una hora de otro entonces el camión tiene que, ya necesitas más flotas de camiones porque si no, no llegas con el abastecimiento; la Metro es muy atractiva, Maule es muy atractivo por el abastecimiento de fruta, O’Higgins, Coquimbo, Valpo son zonas que son muy atractivas en términos de logística y en cantidad de beneficiarios”. Declaración de funcionarias de JUNAEB de 12 de marzo de 2025.

<sup>31</sup> Utes 501, 502, 503, 504, 505 y 506.

<sup>32</sup> Véase Tabla 5 del Informe.

<sup>33</sup> “Normalmente se da que eso también es parte de lo que hemos mirado con antecedentes en los últimos años es que el que está en la zona inevitablemente va a ofertar más barato en el siguiente proceso licitatorio de esa zona porque ya está instalado, porque ya tiene la bodega arrendada, porque ya tiene el personal manipulador, porque ya tiene todo, no hay nada que tenga que esforzarse por hacerlo, entonces él va en una ventaja adicional”. Declaración de funcionarias de JUNAEB de 12 de marzo de 2025.

<sup>34</sup> Según da cuenta la Tabla 5 del Informe, el 60% de las postulaciones de Hendaya contenían las Utes 301, 302 y 1101.

licitación, Hendaya también había postulado con diversas combinaciones de Utes, aunque en combinaciones más pequeñas que en la Licitación<sup>35</sup>, mientras todas las ofertas de Savisa contemplaban entre 3 y 7 Utes (62% de las postulaciones combinaban 5 Utes). Esto muestra que en otras licitaciones también se han observado ofertas únicas, sin que necesariamente hayan despertado sospechas de coordinación entre actores.

32. De este modo, es posible concluir que existen explicaciones alternativas racionales que podrían justificar la estrategia de presentación de ofertas por parte de las Denunciadas: (i) ambas empresas se presentaron con una estrategia de postulación con combinaciones de más Utes que las demás, lo cual hace crecer exponencialmente las posibles combinaciones a presentar y, por ende, vuelve menos probable coincidir con otras ofertas<sup>36</sup>; (ii) las Denunciadas racionalmente formularon postulaciones para defender su incumbencia, en particular, Savisa en la Región de Valparaíso y Hendaya en Atacama; y (iii) las dos disputaron Utes de la Región Metropolitana, que como se vio es una zona atractiva *per se*, adjudicándose ambas algunas de ellas.
33. Dicho lo anterior, no existen indicios de un actuar coordinado por parte de las Denunciadas. En efecto, como se señaló, el modelo de optimización que caracteriza a la Licitación, según lo describieron y explicaron funcionarios de JUNAEB, torna significativamente difícil la posibilidad de una coordinación anticompetitiva, más si es solamente de un grupo menor de actores.
34. En efecto, los resultados de la Licitación no solamente dependen del actuar estratégico unilateral de uno o un par de actores, sino de una evaluación global de factibilidad realizada por la entidad licitante mediante un modelo de optimización, que considera, asimismo, las estrategias de participación de diversos oferentes. Dichas ofertas se diferencian no solamente en los precios, sino que, además dependen de la macrozona donde postulen, de las unidades territoriales específicas que consideren, de las combinaciones que se construyan en virtud de dichos factores, entre otros distintos aspectos. Tales decisiones estratégicas comprenden, además, las condiciones propias de cada oferente (experiencia, capacidad económica, incumbencia, posibilidades fácticas de provisión, entre muchas otras).
35. Lo anterior explica que los resultados de la Licitación tampoco resulten concluyentes de la presunta existencia de un actuar coordinado entre un par de actores, dado que las participaciones y montos adjudicados no exhiben modificaciones significativas en

---

<sup>35</sup> El 71% de las ofertas de Hendaya a la licitación 85-18-LR20 contenían 5 o más Utes, y el 19% contenían 7 o más.

<sup>36</sup> En efecto, las ofertas sólo podrían tener oportunidad de coincidir si las combinaciones de Utes están compuestas por igual número de elementos.

tal sentido. Todas estas circunstancias también son reconocidas por el Informe Económico que fundamenta la Denuncia.

## **V. CONCLUSIÓN**

36. A partir del análisis realizado por esta División, no es posible concluir la existencia de elementos o indicios que revelen un actuar coordinado por parte de las empresas denunciadas, en los términos del artículo 3° incisos primero y segundo letra a) del DL 211, que justifiquen la apertura de una investigación.
37. Conforme a lo anterior, y sin perjuicio de la facultad del Fiscal Nacional Económico de velar permanentemente por la libre competencia en este mercado, se recomienda declarar inadmisibile la presente Denuncia, no obstante podrían abrirse nuevas investigaciones en caso de contar con antecedentes que así lo ameriten.

Saluda atentamente a usted,

**MATÍAS BELMONTE PARRA**  
**JEFE DIVISIÓN ANTI-CARTELES**

MGM/SBL