

Unclassified

Spanish - Or. English

24 September 2025

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

Latin American and Caribbean Competition Forum

FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión III: Recursos en los mercados digitales

- Contribución de Chile -

7 y 8 de octubre de 2025

Se hace circular r el documento adjunto elaborado por Chile PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 7 y 8 de octubre de 2025, en Asunción, Paraguay

Sophie Corea (Sophie.Corea@oecd.org).

JT03571531

Sesión III: Remedios en las fusiones digitales

– Contribución de Chile –

Resumen Ejecutivo

La vertiginosa digitalización de los mercados ha permitido que el sistema antimonopolio, y, en particular, la autoridad de competencia (Fiscalía Nacional Económica, FNE), adquieran una experiencia práctica significativa en el abordaje de nuevos retos en materia de competencia. Pese a no disponer de una legislación que regule específicamente los mercados digitales, Chile cuenta con un sólido marco institucional que le permite responder con eficacia a los distintos desafíos que plantean estos mercados.

Los casos recientes relacionados con mercados digitales en Chile han suscitado diversas preocupaciones en materia de competencia. La actividad de aplicación de la ley llevada a cabo por la FNE se ha centrado, entre otras prácticas, en el uso generalizado de cláusulas de nación más favorecida (NMF) por parte de plataformas de reparto y agencias de viaje en línea. También revisten importancia los casos sobre las restricciones impuestas por Google en el ecosistema Android (actualmente objeto de un requerimiento presentado por la FNE) y los compromisos asumidos por la principal plataforma digital que opera en el mercado de los anuncios inmobiliarios. Además, cabe destacar que la FNE también ha emprendido recientemente acciones contra Delivery Hero y Glovo por un acuerdo internacional de reparto de mercados que afectaba a cuatro países.

Por otra parte, la FNE ha hecho un uso amplio de su facultad para realizar estudios de mercado —en especial, sobre el sector del hospedaje y sobre el comercio electrónico— con vistas a identificar riesgos para la competencia en los mercados digitales, como los relacionados con las cláusulas NMF, la fijación de precios mediante algoritmos y la autopreferencia. Con respecto al control de las fusiones, algunas operaciones como las concentraciones Uber/Cornershop y Microsoft/Activision se aprobaron sin necesidad de adoptar remedios, tras un examen exhaustivo de los incentivos a la innovación, el acceso a los datos y el carácter dinámico de la competencia.

En el sistema dual de Chile, los remedios pueden imponerse o aceptarse en distintos contextos institucionales: mediante acuerdos extrajudiciales con la FNE, en virtud de sentencias del TDLC o en el marco del control de operaciones de concentración por parte de la FNE. La aceptación de remedios suele estar sujeta a tres requisitos básicos: i) que sean eficaces para resolver el problema de competencia detectado; ii) que puedan ser objeto de aplicación, ejecución y fiscalización, y iii) que sean proporcionados a la naturaleza y la gravedad del problema de competencia de que se trate.

En el sector digital, la FNE señala la importancia de seleccionar cuidadosamente la modalidad de intervención adecuada, habida cuenta del rápido desarrollo del mercado y de los frecuentes ciclos de innovación. Por consiguiente, al aceptar compromisos, la FNE prioriza las soluciones eficaces y eficientes que salvaguardan la libre competencia y no desincentivan injustificadamente la innovación.

1. Introducción

1. Conforme avanza la digitalización y siguen emergiendo nuevos mercados digitales, el sistema antimonopolio de Chile se está centrando cada vez más en abordar los desafíos que surgen en este ámbito. Para la autoridad de competencia de Chile (Fiscalía Nacional Económica, FNE), esta situación se ha traducido en un fortalecimiento de la aplicación de las leyes antimonopolio, en un examen riguroso de las fusiones y en exhaustivos estudios de mercado. Cada vez son más los casos recientes en los que se adoptan o acuerdan remedios para solucionar problemas de competencia.
2. Aunque la legislación chilena no contempla normas específicas para los mercados digitales, la FNE es consciente de sus particularidades —como su rápida evolución, el riesgo de efectos irreversibles y la acelerada concentración o cierre del mercado—, que puede tener en cuenta al evaluar la necesidad de actuar con rapidez y de diseñar los remedios adecuados en cada caso.
3. Este trabajo ofrece una breve presentación de algunas de las principales medidas tomadas por la FNE en los últimos años en relación con los mercados digitales y examina las características, las tendencias y los retos asociados al diseño de remedios para abordar los problemas de competencia que pueden surgir en ellos. La Sección II incluye una breve descripción de los principales problemas de competencia en los mercados digitales detectados por la FNE en casos recientes y la Sección III expone las principales estrategias seguidas por la FNE para abordarlos. La Sección IV ofrece un panorama general de los remedios o compromisos pertinentes en los casos recientes relativos a mercados digitales y las principales tendencias que pueden deducirse de ellos. Por último, la Sección V describe el contexto normativo en este ámbito.

2. II. Problemas de competencia en los mercados digitales: ejemplos recientes

4. Los principales problemas de competencia en los mercados digitales detectados por la FNE son diversos y abarcan un amplio abanico de temas relacionados con las políticas y el Derecho de la competencia. Los siguientes ejemplos tratan de ilustrar los problemas más destacados que se han detectado y analizado en los últimos años en Chile.

2.1. Medidas de aplicación de la ley

5. *Cláusulas NMF.* Por lo que respecta a la aplicación de leyes antimonopolio, la FNE ha puesto especial atención en el uso generalizado de cláusulas de nación más favorecida (NMF) —también denominadas cláusulas de paridad de precios— en varios mercados digitales. Estas cláusulas han sido objeto de análisis pormenorizados, sobre todo en el contexto de i) plataformas de reparto de comida y ii) agencias de viajes en línea (OTA). En ambos ámbitos, la FNE ha mostrado su inquietud respecto de los posibles efectos restrictivos que estas cláusulas podían tener en la competencia entre plataformas, al limitar la capacidad de los proveedores de operar en ellas para ofrecer mejores condiciones comerciales a través de canales alternativos.

- *Investigación de las cláusulas de nación más favorecida impuestas por plataformas de reparto de comida.*¹ La FNE llevó a cabo una investigación que reveló un uso generalizado de cláusulas de nación más favorecida (NMF) en los contratos y en

¹ FNE. “Investigación de oficio contra plataformas de reparto por establecimiento de restricciones verticales”. Investigación FNE, Rol n.º 2653-21.

las condiciones generales entre Uber Eats, PedidosYa y Rappi y los restaurantes que operan a través de dichas plataformas. Estas cláusulas restringían la capacidad de los restaurantes de establecer sus propios precios en distintos canales de venta, concretamente, al impedirles ofrecer precios más bajos en plataformas competidoras o a través de sus propios canales de distribución.

Los problemas de competencia detectados por la FNE en relación con estas cláusulas fueron esencialmente tres: i) *Reducción de la competencia entre plataformas*. Esto resulta especialmente pertinente en lo que atañe a las comisiones que cobran estas plataformas. Una plataforma no tendría incentivos para ofrecer una comisión más baja si ello no puede traducirse en precios más bajos para los consumidores finales y, por tanto, en una mayor demanda de su plataforma. ii) *Exclusión de plataformas competidoras*. El uso generalizado de este tipo de cláusulas tiene un carácter excluyente, pues restringe la entrada de nuevos operadores potenciales que podrían adoptar una estrategia de bajo costo —por ejemplo, mediante el cobro de una comisión más baja—, que, sin embargo, no se trasladaría a los consumidores finales. iii) *Perjuicio a los consumidores*. Esto puede materializarse en un posible incremento de los precios. En línea con lo anterior, el uso de dichas cláusulas limitaba la capacidad de los restaurantes de adoptar distintas estrategias de precios en sus propios canales de venta y en las plataformas en las que participan.

También se observó un uso, más limitado, de cláusulas de exclusividad y de semiexclusividad. Mientras que la exclusividad impedía a los restaurantes comercializar sus productos en otras plataformas, la semiexclusividad (detectada únicamente en los contratos de Uber Eats y PedidosYa) establecía un límite máximo al número de plataformas con las que los restaurantes podían contratar simultáneamente.

La investigación concluyó con la celebración de acuerdos extrajudiciales entre la FNE, Uber Eats, PedidosYa y Rappi, que fueron aprobados por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) (véase *infra*).²

- *Investigación de las cláusulas de nación más favorecida impuestas por agencias de viajes en línea*. Sobre la base de los hallazgos de su Estudio sobre el Mercado del Hospedaje (véase *infra*), que confirmó el uso generalizado de cláusulas NMF por las agencias de viajes en línea (OTA), la FNE inició una investigación destinada a verificar posibles conductas anticompetitivas asociadas a esta práctica.³ Dicha investigación aún no ha concluido.

6. *Condiciones de acceso y normas aplicables en las plataformas y ecosistemas digitales*. Las condiciones de acceso y las normas aplicables en el contexto de las plataformas digitales, tanto desde la perspectiva de los consumidores finales como de las

² Véanse el “Acuerdo Extrajudicial FNE-Uber Eats”, el “Acuerdo Extrajudicial FNE-PedidosYa”, y el “Acuerdo Extrajudicial FNE-Rappi”, disponibles en: <https://www.fne.gob.cl/fne-pidio-al-tdlc-que-apruebe-acuerdos-extrajudiciales-con-uber-eats-pedidosya-y-rappi-por-restricciones-en-contratos-con-restaurantes/> [última consulta: julio de 2025]. Véanse también las decisiones del TDLC en los asuntos n.º AE-29-2023 (28 de diciembre de 2023), n.º 30-2023 (28 de diciembre de 2023), y n.º 31-2323 (28 de diciembre de 2023), en las que se aprueban tales acuerdos extrajudiciales.

³ FNE. Estudio sobre el Mercado del Hospedaje (EM08-2023), Informe Final, p. 163. Disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2024/04/03.Informe_Final.pdf [última consulta: julio de 2025].

empresas que operan en ellas, también han sido objeto de examen en casos recientes, muchos de los cuales han suscitado importantes preocupaciones en materia de competencia.

7. La FNE ha analizado, entre otros aspectos, la aplicación de tarifas de envío diferenciadas por parte de las plataformas de comercio en línea (*marketplace*), debido a las posibles distorsiones de competencia entre los vendedores que operan en la misma plataforma.⁴ Asimismo, ha examinado los aumentos de tarifas y las restricciones en el número de usuarios por cuenta impuestas por una plataforma de anuncios de propiedades en venta o alquiler, por sus posibles efectos de exclusión de las agregadoras inmobiliarias. Más recientemente, la FNE ha evaluado diversas restricciones impuestas por Google en el sistema operativo Android a través de su tienda de aplicaciones Play Store, y ha considerado que constituyen un abuso de posición dominante. Los dos últimos casos merecen ser descritos con mayor detalle:

- Investigación sobre el aumento de tarifas y las condiciones de uso de cuentas establecidas por Portal Inmobiliario.⁵ En su investigación, la FNE constató que Portal Inmobiliario tenía una posición dominante en el mercado de referencia de las plataformas en línea de anuncios de propiedades en venta o alquiler a nivel nacional. Asimismo, identificó, entre otros problemas, riesgos para la competencia asociados a los planes de tarifas por usuario adicional implementados por la plataforma. El análisis concluyó que esos planes podían entrañar efectos de exclusión para las plataformas competidoras, al restringir la actividad de las agregadoras o integradoras (empresas que prestan servicios a intermediarios inmobiliarios para la gestión de publicaciones en múltiples plataformas de manera simultánea). Sin embargo, dado que, entre otros motivos, Portal Inmobiliario eliminó la política de tarifas por usuario adicional objeto de examen durante la investigación y se comprometió a no reimplantarla, la FNE decidió cerrar la investigación sin adoptar nuevas medidas.
- FNE c. Google.⁶ La FNE presentó recientemente un requerimiento contra Google ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia por abuso de posición dominante en los mercados de distribución de aplicaciones y de distribución de bienes digitales de pago dentro del ecosistema Android. El requerimiento se interpuso a raíz de una investigación iniciada en octubre de 2022 tras la denuncia de un particular.⁷ La FNE declaró que Google había impuesto restricciones anticompetitivas que limitaban los canales de descarga distintos de su tienda Google Play en el mercado de distribución de aplicaciones. Asimismo, señaló que Google obligaba a los desarrolladores a utilizar exclusivamente su sistema de facturación integrado (Google Play's Billing System) en el mercado de distribución de bienes digitales de pago dentro de las aplicaciones, lo cual constituye una

⁴ FNE. “Denuncia por restricciones verticales en contra de Mercado Libre”. Investigación FNE, Rol n.º 2624-20. A la luz de las conductas denunciadas y de las características del mercado en ese momento, la FNE decidió no abrir en esta ocasión una investigación en profundidad.

⁵ FNE. “Denuncia en contra de Portal Inmobiliario por abusos en el mercado de las publicaciones de inmuebles”. Investigación FNE, Rol n.º R2739-23.

⁶ TDLC. Rol n.º C-533-2025 “Requerimiento de la Fiscalía Nacional Económica contra Google LLC”. Requerimiento de la FNE disponible en: <https://www.fne.gob.cl/en/fne-acusa-a-google-por-abuso-de-posicion-dominante-y-pide-al-tdlc-multa-de-us-89-millones/> [última consulta: julio de 2025].

⁷ El requerimiento también tenía por objeto varias prácticas similares llevadas a cabo por Apple Inc en el ecosistema de Apple. Estas prácticas dieron lugar a una investigación independiente, que todavía está en curso.

práctica contraria a la competencia. Google también prohibía a los desarrolladores informar o redirigir a los usuarios a métodos de pago alternativos o a promociones fuera de la aplicación.

En su requerimiento, la FNE solicitaba al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia que impusiera a Google una serie de remedios para garantizar el cese de la conducta anticompetitiva, así como una multa de 101 482 Unidades Tributarias Anuales (UTA), equivalentes a alrededor de 89 millones de dólares estadounidenses. Este asunto está siendo sustanciado ante el referido Tribunal.

8. *Cartelización: acuerdos de reparto de mercados internacionales.*⁸ En lo que respecta a los acuerdos colusorios —que, también en los mercados digitales, son sin duda una prioridad en la labor de aplicación de la ley de la FNE—, esta autoridad presentó recientemente un requerimiento, por prácticas colusorias, contra las plataformas de reparto Delivery Hero (matriz de PedidosYa) y Glovo. El asunto tiene por objeto un acuerdo de reparto de mercados que abarcaba cuatro países y que dio lugar a la salida repentina de Glovo del mercado chileno en abril de 2019. La FNE declaró que las partes materializaron la práctica colusoria mediante la firma de cuatro contratos de transferencia de activos, todos fechados el 26 de abril de 2019, en virtud de los cuales Glovo se retiró de Chile y Egipto, y Delivery Hero se retiró de Perú y Ecuador. Asimismo, las empresas intercambiaron correos electrónicos en los que sus directivos proponían realizar ajustes en la redacción de dichos contratos con el fin de evitar el escrutinio de las autoridades de competencia competentes.

2.2. Control de las fusiones

9. En el ámbito del control de las fusiones, destacan dos operaciones recientes relativas a los mercados digitales, ambas aprobadas sin necesidad de adoptar remedios:

- *Uber/Cornershop.*⁹ En mayo de 2020, la FNE autorizó en la Fase II la fusión de Cornershop, una plataforma que provee los servicios de compra en línea y entrega a domicilio de bienes consumibles y no consumibles, principalmente de supermercados, y Uber, una plataforma que presta servicios de transporte con conductor y de entrega de comida, a través de Uber Eats. Tras analizar detenidamente los riesgos detectados en la primera etapa de investigación, relativos, principalmente, a la eliminación de un competidor potencial en el segmento de venta en línea de productos de supermercados y la posible vinculación de servicios de Uber Rides y Uber Eats con fines anticompetitivos, tales riesgos fueron finalmente descartados. En consecuencia, la operación se aprobó sin necesidad de adoptar remedios.

En su examen, la FNE también tuvo en cuenta las preocupaciones preliminares relativas al mayor acceso a datos de los consumidores y a la posible pérdida de incentivos para innovar en otras áreas de comercio electrónico. Concluyó que el resto de agentes tienen incentivos suficientes para innovar y que la información

⁸ TDLC. Rol n.º C-534-2025 “Requerimiento de la Fiscalía Nacional Económica contra Delivery Hero S.E y Glovoapp23 S.A.”. El requerimiento de la FNE está disponible en: <https://www.fne.gob.cl/fne-pide-al-tdlc-multa-de-mas-de-us-74-millones-para-matriz-de-pedidos-ya-y-glovo-por-acuerdo-internacional-de-reparto-de-mercados-que-ocasiono-la-salida-de-esta-ultima-de-chile/> [última consulta: julio de 2025].

⁹ FNE. Rol n.º F217-2020: “Adquisición de Cornershop por parte de Uber Technologies, Inc.” Informe de aprobación (29 de mayo de 2020).

recabada por estas plataformas, además de no ser esencial para competir, puede obtenerse de otras fuentes.

- *Microsoft/Activision Blizzard*.¹⁰ En diciembre de 2022, la FNE autorizó en la Fase I la adquisición de Activision Blizzard, Inc (“ABK”) por Microsoft Corporation (“Microsoft”), operación que, al combinar las actividades de Microsoft — proveedor global de las consolas de videojuegos Xbox, así como desarrollador y editor de videojuegos— con las de ABK —uno de los principales desarrolladores de videojuegos del mundo—, daba lugar a solapamientos tanto horizontales como verticales.

Entre otros datos de mercado recabados durante la investigación, la FNE realizó una encuesta a consumidores chilenos de videojuegos, que respaldó la conclusión de que la fusión no generaría riesgos competencia horizontales ni verticales en Chile. En su análisis de los riesgos horizontales, la FNE descartó que la operación planteara riesgos para la competencia, dada la reducida cuota de mercado conjunta y la presencia de un número importante de competidores en el mercado de los videojuegos. En su evaluación de los riesgos verticales, la FNE consideró en primer lugar la posibilidad de que Microsoft restringiera la distribución del contenido de ABK (principalmente de su franquicia más popular, Call of Duty) en consolas rivales, en particular en consolas PlayStation. No obstante, la FNE concluyó que, en Chile, otros operadores como Electronic Arts, Take Two, Ubisoft y Epic Games ejercen presión competitiva sobre ABK. Además, se constató que Call of Duty no tiene en América Latina la misma relevancia que en el resto del mundo.¹¹

2.3. Estudios de mercado

10. Por último, la FNE ha detectado y examinado de forma exhaustiva en sus estudios de mercado varios problemas de competencia en los mercados digitales. Destacan dos estudios a este respecto:

- *Estudio de mercado sobre el hospedaje*.¹² Una parte muy relevante de este estudio, llevado a cabo en 2024, se dedicó a analizar tanto las agencias de viajes en línea (OTA) como la aparición de los alojamientos de corto plazo (STR), cuya creciente importancia está estrechamente vinculada a la digitalización de los servicios de alojamiento. Los resultados del estudio ofrecen una visión clara de esta tendencia: en 2022, más del 40% de las ventas totales registradas por los proveedores de alojamientos formales en Chile fueron se efectuaron a través de una OTA, mientras que más del 26% de las pernoctaciones del mismo año tuvieron lugar en STR, correspondiendo el resto a alojamientos tradicionales.

¹⁰ FNE. Rol n.º F320-2022: “Adquisición de control en Activision Blizzard, Inc. por parte de Microsoft Corporation.” Informe de aprobación (28 de diciembre de 2022).

¹¹ Cabe destacar que la encuesta antes mencionada puso de manifiesto patrones de consumo locales diferentes de los observados en otras jurisdicciones. Al tomar decisiones en mercados de esta naturaleza, que tienen una dimensión global, no deben pasarse por alto los factores locales.

¹² FNE. “Estudio sobre el Mercado del Hospedaje” (EM-08-2023). Informe final (abril de 2024). Disponible en: <https://www.fne.gob.cl/fne-propone-9-medidas-regulatorias-para-fortalecer-la-competencia-en-el-mercado-del-hospedaje-actualizando-y-simplificando-su-normativa/> [última consulta: julio de 2025].

En este estudio se examinaron dos problemas de competencia relacionados directamente con los mercados digitales. En primer lugar, se abordó la aparición de un procedimiento de *fijación de los precios del alojamiento por las OTA mediante algoritmos*. A este respecto, se llevó a cabo un análisis con miras a: i) determinar si este tipo de mecanismos de fijación de precios u otros similares se usan en el mercado del hospedaje, y ii) evaluar la tendencia y la magnitud de sus posibles efectos en los precios. El análisis reveló que el mecanismo de sugerencias de precios en el mercado actúa en realidad como una herramienta de fijación de los precios. Sin embargo, también mostró que, en la situación del sector en el momento del estudio, los precios tendían a ser menores cuando el mecanismo estaba activado. En consecuencia, se concluyó que, en el momento y en las circunstancias objeto de examen, ese mecanismo no restringía la competencia.

En segundo lugar, el estudio se centró en la pertinencia de las cláusulas de paridad de precios, o cláusulas de nación más favorecida (NMF), incluidas por las OTA en sus contratos con alojamientos, que limitan la libertad de estas para fijar los precios. Habida cuenta i) de la elevada cuota de mercado que acaparaban algunas OTA, ii) de que más de la mitad de los alojamientos examinados manifestaron haber firmado algún tipo de cláusula NMF con alguna de las OTA principales, y iii) que los precios de los alojamientos eran acordes a la existencia de tales cláusulas, la FNE inició una investigación para apreciar la legalidad de esas prácticas (véase *supra*).

- Estudio de mercado sobre comercio electrónico.¹³ Por último, en 2024, la FNE inició un estudio de mercado sobre comercio electrónico. Aunque este estudio todavía está en curso (y, por tanto, aún no pueden extraerse conclusiones), la información publicada cuando se inició hacía hincapié en el crecimiento exponencial que ha experimentado el comercio electrónico en Chile, que alcanza proyecciones de ventas anuales del 3,7% del PIB. Asimismo, se señalaban varias prácticas cuyos efectos competitivos la FNE consideraba crucial examinar con mayor detenimiento, a saber, entre otras: i) el posible uso extendido de cláusulas NMF (o la aplicación de restricciones con efectos similares); ii) el uso de algoritmos para la fijación de precios y las sugerencias de precios, y iii) las posibles prácticas de autopreferencia por plataformas.

3. Abordaje de los problemas de competencia en los mercados digitales: estrategias, herramientas y oportunidades

11. La FNE ha adoptado una serie de estrategias para afrontar las preocupaciones en los mercados digitales, reconociendo que estos presentan desafíos importantes pero también que el actual marco institucional de Chile es sólido y adecuado para encararlos. Ello se debe, entre otros factores, al carácter abierto del artículo 3, apartado 1, de la Ley de Defensa de la Competencia (Decreto Ley n.º 211 de 1973, DL 211), que faculta a la FNE para perseguir un amplio abanico de conductas anticompetitivas en todo tipo de mercados, incluidos los digitales.

12. Esa flexibilidad es clave, pues los mercados digitales suelen ser particularmente dinámicos y dar lugar a prácticas novedosas que, aun sin estar expresamente contempladas en la ley, pueden abordarse en virtud de las normas generales de competencia de Chile. Un

¹³ FNE. “Estudio de Mercado sobre Comercio Electrónico” (EM-10-2025). Minuta de lanzamiento (noviembre de 2024). Disponible en: <https://www.fne.gob.cl/fne-inicia-estudio-de-mercado-sobre-comercio-electronico/> [última consulta: julio de 2025].

ejemplo de este tipo de conductas son las denominadas cláusulas de nación más favorecida (NMF) o cláusulas de paridad de precios.

13. A la vista de lo anterior, las principales estrategias y herramientas de la FNE en este ámbito incluyen:

14. Realización de estudios de mercado. Desde 2016, la FNE tiene la facultad legal de realizar estudios de mercado y, en este contexto, de solicitar información a entidades tanto privadas como públicas [artículo 39, letra p), de la Ley de Defensa de la Competencia]. Sobre la base de los resultados de estos estudios, la FNE puede emitir recomendaciones regulatorias para mejorar la competencia en el sector, así como recomendaciones dirigidas a determinados agentes económicos y a entidades públicas. También puede iniciar investigaciones por conductas anticompetitivas si, mientras está llevando a cabo un estudio, detecta indicios de este tipo de prácticas.

15. Los estudios de mercado permiten a la autoridad profundizar en la comprensión del funcionamiento y la evolución de los mercados digitales, lo que posibilita una acción preventiva. Por ello, constituyen una herramienta clave para hacer frente a los desafíos propios de los mercados digitales, dada la rapidez con la que pueden experimentar transformaciones y la sofisticación y sutileza de las conductas que pueden llevar a cabo los agentes económicos. Consciente de la necesidad y utilidad de esta herramienta, la FNE la ha empleado recientemente en dos ocasiones en el contexto de los mercados digitales: véanse el *Estudio sobre el Mercado del Hospedaje* (realizado en 2024) y el *Estudio de Mercado sobre Comercio Electrónico* (iniciado en 2024) (véase *supra*).

16. Como se ha señalado, el *Estudio sobre el Mercado del Hospedaje* propuso un conjunto de medidas orientadas a fortalecer la competencia y a reconocer la disrupción tecnológica introducida por las plataformas digitales y los alojamientos no tradicionales. Estas medidas pretenden promover un marco regulatorio equitativo que fomente la entrada de nuevos operadores y favorezca una oferta diversa, así como precios más competitivos para los consumidores. Además, como se ha indicado, el estudio dio lugar a una investigación posterior sobre los servicios de reservas en línea de alojamientos turísticos ofrecidos a través de plataformas digitales.

17. Diseño del marco analítico correcto para el control de las fusiones. A través del régimen de control de operaciones de concentración establecido en 2016 (Título IV de la Ley de Defensa de la Competencia), la FNE también ha seguido de cerca la evolución de los mercados digitales en Chile.

18. Ante la creciente importancia de los mercados digitales en el proceso competitivo y los desafíos singulares que plantean, la FNE actualizó en 2022 su *Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales*, con el fin de establecer un marco de análisis más específico para esos mercados.¹⁴ En particular, la nueva Guía subraya la importancia de los efectos dinámicos frente a los parámetros más estáticos propios del análisis tradicional de concentraciones, e insta a prestar atención a cuestiones como la interoperabilidad, el acceso y el valor de los datos, la innovación tecnológica, los efectos

¹⁴ FNE. “Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales” (mayo de 2022). 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 consulta: julio de 2025]. Puede consultarse una versión no oficial en inglés en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2025/06/FNE_Horizontal_Merger_Guidelines_2022.pdf [última consulta: julio de 2025].

de red, la concentración y cierre del mercado (*market tipping*) y el papel de los ecosistemas al examinar fusiones que producen efectos en los mercados digitales.¹⁵

19. Cabe destacar, además, que la FNE puede investigar operaciones de concentración ya perfeccionadas que no estuvieran sujetas a notificación obligatoria (artículo 48 de la Ley de Defensa de la Competencia), lo que le permite abordar las denominadas *killer acquisitions*, es decir, adquisiciones que tienen el objetivo de eliminar a competidores emergentes. Este mecanismo también fomenta la notificación voluntaria de operaciones con posibles efectos en mercados dinámicos, aun cuando no alcancen los umbrales formales. Por tanto, esta característica del marco institucional chileno puede resultar especialmente útil para encarar las preocupaciones de competencia que puedan surgir en los mercados digitales.

20. Refuerzo de las capacidades de la autoridad para detectar cárteles digitales. La FNE también ha desarrollado una estrategia dirigida a mejorar la detección y persecución de cárteles y prácticas coordinadas en entornos digitales. Desde 2020, su Unidad de Inteligencia usa activamente herramientas de *ciencias de datos e inteligencia artificial* para detectar conductas anticompetitivas.

21. La autoridad pretende mantener estos esfuerzos y seguir invirtiendo en el desarrollo de estas herramientas en el futuro, incorporándolas progresivamente en todas las áreas de su labor investigadora.

22. Realización de investigaciones oportunas sobre conductas unilaterales. En los casos de abuso de posición dominante, la FNE ha actuado de forma proactiva adoptando medidas específicas para salvaguardar la libre competencia en los mercados digitales, lo que se ha traducido en numerosas investigaciones sobre las normas de uso y acceso impuestas por diversas plataformas digitales y su relación con los agentes económicos que operan a través de ellas.

23. Entre los ejemplos cabe mencionar las investigaciones sobre las cláusulas de nación más favorecida impuestas por *plataformas de reparto de comida*, y sobre el funcionamiento de la *tienda de aplicaciones de Google*, que abocaron, respectivamente, en acuerdos extrajudiciales y en un requerimiento ante el TDLC (véase *supra*). Otro ejemplo es la investigación contra Portal Inmobiliario, que dio lugar a un cambio de conducta (véase *supra*). Además, la FNE está llevando a cabo investigaciones públicas sobre aplicaciones móviles y sobre sectores como la publicidad digital y la mensajería digital.

24. Celebración de posibles acuerdos extrajudiciales. La Ley de Defensa de la Competencia faculta expresamente a la FNE para suscribir acuerdos extrajudiciales con los agentes económicos, lo que permite resolver los problemas de competencia de forma ágil y eficaz [artículo 39, letra ñ)]. Esta herramienta resulta especialmente pertinente en mercados dinámicos como el de las plataformas digitales, en los que el transcurso del tiempo puede suponer una traba para la innovación.

25. Un ejemplo destacado son los acuerdos alcanzados con las plataformas de reparto Uber Eats, PedidosYa y Rappi en noviembre de 2023, tras una investigación sobre restricciones verticales en el sector del reparto de comida (véase *supra*).

26. Seguimiento de las tendencias globales de aplicación de la ley y colaboración con agencias extranjeras homólogas. Por último, pero no menos importante, la FNE está muy atenta a las investigaciones y las medidas de aplicación de la ley adoptadas en jurisdicciones en las que los mercados digitales comenzaron a desarrollarse antes, e integra

¹⁵ Véase la sección III.C.V. (“Plataformas digitales y mercados digitales”) de la Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales.

esas experiencias en su propia labor. Esto se refleja en su reciente requerimiento contra Google LLC, y las investigaciones públicas en curso de las que son objeto grandes empresas digitales, en particular, Facebook, Inc. y WhatsApp LLC (abuso de posición dominante), Apple, Inc. (abuso de posición dominante), y Booking y Expedia (abuso de posición dominante).

27. Además, la FNE considera que la cooperación técnica entre países es esencial a la hora de forjar las capacidades institucionales necesarias para la aplicación eficaz del Derecho de la competencia. Por esta razón, mantiene redes activas de cooperación internacional para intercambiar experiencias en materia de aplicación y promoción de la competencia.

4. Remedios

4.1. Circunstancias o condiciones para imponer o aceptar remedios

28. En el sistema dual de competencia de Chile, los remedios pueden surgir en distintos contextos institucionales. La FNE se encarga de investigar las conductas anticompetitivas y el TDLC es el órgano competente para resolver los asuntos. En lo que atañe al control de las fusiones, corresponde a la FNE aprobar o rechazar los remedios propuestos por las partes. Como se ha indicado, en los estudios de mercado la FNE solo puede emitir recomendaciones no vinculantes, entre las que destacan por su importancia las recomendaciones regulatorias.

29. La siguiente sección analiza los principales contextos en los que pueden aplicarse o aceptarse remedios (entendidos en sentido amplio como medidas destinadas a abordar un problema de competencia), haciéndose referencia, cuando corresponda, a los mercados digitales.

30. *Acuerdos extrajudiciales.* Una vez que la FNE concluye sus investigaciones sobre posibles infracciones de la Ley de Defensa de la Competencia, puede suscribir acuerdos extrajudiciales con los agentes económicos involucrados, con el objeto de salvaguardar la libre competencia en los mercados [artículo 39, letra ñ), de la Ley de Defensa de la Competencia]. La Ley establece que la FNE negocia y firma dichos acuerdos con las partes investigadas y, posteriormente, los somete al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia para que este tome conocimiento de ellos y decida si los aprueba o los rechaza. La participación del Tribunal tiene por objeto validar o aprobar el acuerdo alcanzado entre la FNE y las partes investigadas, con vistas a garantizar su idoneidad para salvaguardar la libre competencia en los mercados de referencia.

31. La FNE valora especialmente la aceptación de compromisos mediante acuerdos extrajudiciales cuando estos ofrecen soluciones oportunas y eficaces a los problemas de competencia detectados durante sus investigaciones.

32. En el ámbito de los mercados digitales, la FNE subraya la necesidad de actuar con cautela al seleccionar la forma adecuada de intervención, debido a la rápida evolución del sector y a sus frecuentes ciclos de innovación. En consecuencia, al aceptar compromisos, la FNE procura soluciones eficaces y eficientes que no desincentiven la innovación y fomenten al mismo tiempo la plena competencia.

33. En este contexto, la FNE tiende asimismo a dar prioridad a la rapidez, la eficacia y la precisión en sus intervenciones, así como a la posibilidad de actuar de manera preventiva. Por tanto, en muchos casos resolver un problema de competencia de forma ágil es preferible a un litigio que se dilate en el tiempo.

34. Como se ha expuesto, la FNE ha utilizado con éxito los acuerdos extrajudiciales para abordar problemas de competencia en los mercados digitales, como muestran los acuerdos alcanzados en noviembre de 2023 con las plataformas de reparto Uber Eats, PedidosYa y Rappi. Estos acuerdos permitieron salvaguardar de manera efectiva la libre competencia mediante medidas viables, proporcionales y suficientes, sin menoscabar la innovación ni el dinamismo característicos de estos mercados.

35. *Control de las fusiones.* En el marco del control de las fusiones, la FNE puede aprobar una operación condicionada a la aplicación de las medidas (remedios) ofrecidas por la parte notificante, si llega a la convicción de que, sujetándose a tales medidas, la operación no reduce sustancialmente la competencia (artículo 57 de la Ley de Defensa de la Competencia).

36. Tal como se establece en la *Guía de Remedios (2017)*, las condiciones clave para que la FNE acepte tales medidas son: i) que sean eficaces para solucionar el problema de competencia detectado; ii) que sean factibles de implementar, ejecutar y monitorear, y iii) que sean proporcionadas al problema de competencia detectado.¹⁶

37. Por lo general, la FNE prefiere los remedios estructurales, especialmente la desinversión de activos a un comprador adecuado, al objeto de reducir los riesgos asociados a las fusiones horizontales.¹⁷ Esta preferencia se deriva del hecho de que las medidas de desinversión lidian directamente con la fuente del problema de competencia, restablecen la presión competitiva, generan menos distorsiones en los mercados y resultan más fáciles de fiscalizar, ya que se materializan de una vez.

38. Otros remedios, como las medidas conductuales y cuasiestructurales (esto es, las prohibiciones de determinados actos o contratos, el acceso obligatorio a insumos esenciales o los cortafuegos para evitar que se comparta información), suelen plantearse con mayor frecuencia en operaciones de concentración verticales y de conglomerado.¹⁸ Sin embargo, la FNE no suele aprobar los remedios que regulan directamente el poder de mercado (es decir, la fijación de niveles máximos de precios) como solución principal, a menos que se planteen como una solución transitoria, debido a los riesgos de elusión, la dificultad de la fiscalización y el posible efecto de inhibición de la entrada de nuevos competidores.¹⁹

39. Como se refleja en la Guía, el análisis por parte de la FNE de los efectos de una fusión en la competencia tiene en cuenta las particularidades de los mercados digitales.²⁰

40. *Remedios adoptados por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.* En el marco de un procedimiento contencioso, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia es competente para imponer, en su sentencia definitiva, junto con las sanciones, las medidas preventivas, correctivas o prohibitivas que estime necesarias respecto de los hechos constitutivos de la infracción (artículos 3 y 26 de la Ley de Defensa de la Libre

¹⁶ FNE. “Guía de Remedios” (junio de 2017), apartado 8 y ss. Disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2025/06/FNE_Guia_Remedios_2017.pdf [última consulta: julio de 2025]. Puede consultarse una versión no oficial en inglés en: <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2017/11/Guidelines-on-Remedies.pdf> [última consulta: julio de 2025].

¹⁷ *Ibid.*, apartados 36 a 38.

¹⁸ *Ibid.*, apartados 79 y ss.

¹⁹ *Ibid.*, apartados 84 y 85.

²⁰ *Supra*, apartados 18 y ss.

Competencia). Así pues, el Tribunal dispone de amplias facultades para imponer remedios en tales casos.

41. El Tribunal también puede ordenar, de oficio o a petición de parte, medidas cautelares en cualquier estado del juicio o incluso antes de su iniciación (artículo 25 de la Ley de Defensa de la Libre Competencia). Estas medidas pueden decretarse por el plazo que el Tribunal estime conveniente y están destinadas a impedir los efectos negativos de las conductas examinadas, así como a resguardar el interés común. Para que dichas medidas sean concedidas, el solicitante debe aportar pruebas que acrediten, al menos, una seria presunción del derecho invocado o de los hechos alegados. Además, debe acreditarse la existencia de *periculum in mora*, es decir, el riesgo de que la conducta investigada produzca efectos en el mercado antes de que el Tribunal pueda pronunciarse sobre el fondo.

42. Por el contrario, la FNE no tiene la facultad legal de imponer medidas cautelares durante el curso de una investigación administrativa.

4.2. Remedios y compromisos aceptados en casos recientes

43. En lo que respecta a los remedios, cabe destacar tres casos recientes relativos a los mercados digitales (mencionados anteriormente):

- Acuerdos extrajudiciales con las plataformas de reparto Uber Eats, PedidosYa y Rappi. En virtud de estos acuerdos, aprobados en diciembre de 2023, las plataformas de reparto de comida se comprometieron a eliminar, modificar y abstenerse de aplicar en el futuro cualquier cláusula de paridad de precios o de nación más favorecida (NMF) y cualquier práctica que limite la capacidad de los restaurantes de ofrecer productos a precios más reducidos a través de otros canales de venta.
- Además, dos de estas plataformas asumieron el compromiso adicional de informar anualmente a la FNE sobre el alcance de determinadas cláusulas de exclusividad y semiexclusividad.
- Compromisos de Portal Inmobiliario en el marco de una investigación por presuntos abusos en el mercado de anuncios inmobiliarios. Como se ha expuesto, el principal problema de competencia identificado por la FNE en este caso fue la estructura de tarifas por usuario adicional aplicada por Portal Inmobiliario, que incrementaba de manera significativa los costos operativos de las agregadoras y reducía su capacidad competitiva, lo que, a su vez, generaba riesgos de exclusión de plataformas rivales.
- Para abordar este problema, Portal Inmobiliario se comprometió a eliminar por completo esta tarifa, a partir del 1 de marzo de 2025, por lo que respecta a intermediarios o vendedores que utilicen la plataforma, y a no reimplantarla en el futuro. Además, la plataforma se comprometió a que sus planes de precios sean públicos y fácilmente accesibles a través de su web.
- Requerimiento de la FNE contra Google. Aunque este caso aún está pendiente ante el TDLC, resulta ilustrativo examinar los remedios que la FNE solicitó al Tribunal imponer en el requerimiento presentado contra Google Inc. por abuso en el mercado de distribución de aplicaciones dentro del ecosistema Android y en el mercado de distribución de bienes digitales de pago dentro de las aplicaciones.
- Los remedios solicitados son los siguientes: i) abstenerse de exigir la preinstalación de Google Play en un lugar específico de la interfaz del dispositivo como condición para acceder a los productos, servicios, pagos o reparto de ingresos de Google; ii)

permitir la distribución de tiendas de aplicaciones de terceros en Google Play; iii) eliminar todas las acciones, mensajes o mecanismos injustificados o desproporcionados que desincentiven o puedan desincentivar la descarga de aplicaciones o tiendas de aplicaciones por canales distintos a Google Play; iv) permitir a los desarrolladores usar sistemas de facturación integrados alternativos, sin perjuicio de que puedan seguir usando el sistema de facturación integrado de Google siempre que sea necesario; v) permitir a los desarrolladores redirigir a los usuarios a sistemas de facturación externos desde la propia aplicación, en particular, mediante el uso de botones, enlaces u otros elementos similares de la interfaz; vi) permitir a los desarrolladores informar a los usuarios, tanto dentro como fuera de la aplicación, sobre métodos de facturación alternativos, precios, promociones y cualquier otro aspecto relacionado con el producto; vii) cesar en toda la conducta descrita en el requerimiento que impida, restrinja o entorpezca la competencia, o que tenga por objetivo impedir, restringir o entorpecer la competencia, y viii) cumplir de buena fe todos estos remedios, garantizando que no se imponen medidas técnicas o contractuales que socaven su finalidad.

4.3. Fiscalización y cumplimiento de los remedios

44. La FNE tiene el mandato legal de velar por el cumplimiento de los remedios adoptados o aceptados por la propia autoridad o por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (o sus antecesores legales). La fiscalización del cumplimiento de los remedios constituye un aspecto clave de su función.

45. En 2021, la FNE creó la División de Fiscalización de Cumplimiento, encargada de llevar a cabo esta labor.

5. Panorama regulatorio y propuestas actuales

46. En Chile no se han debatido propuestas de regulación *ex ante* que traten de forma general los problemas de competencia específicos de las plataformas digitales.

47. La posición actual de la FNE, como se ha señalado, es que el marco normativo de defensa de la libre competencia en Chile (modificado y reforzado de manera significativa por última vez en 2016) proporciona en la actualidad una base institucional adecuada para encarar los desafíos que plantea la economía digital. En primer lugar, el carácter abierto del artículo 3, párrafo primero, de la Ley de Defensa de la Libre Competencia permite a la FNE abordar un amplio espectro de conductas anticompetitivas en los mercados digitales, lo cual resulta esencial habida cuenta del carácter dinámico de estos mercados. En segundo lugar, Chile cuenta con un sólido marco institucional, en la medida en que tanto la FNE como el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia disponen de herramientas que, si se utilizan de manera eficaz, permiten intervenir de forma oportuna, flexible y efectiva, así como garantizar un nivel adecuado de disuasión frente a conductas anticompetitivas.

48. No obstante, ello no significa que los mercados digitales no planteen desafíos significativos. Como se ha puesto de relieve en esta contribución, es muy probable que dichos desafíos sigan requiriendo un papel proactivo de la FNE y de las demás instituciones principales del sistema de competencia de Chile, con el fin de fomentar y asegurar la competitividad de los mercados digitales.