

Unclassified

Spanish - Or. English

4 September 2026

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

Latin American and Caribbean Competition Forum

**FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión I: Aplicación del
Derecho de la Competencia en Mercados Informales**

- Contribución de Chile -

14 y 15 de octubre de 2026

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Chile PARA SU DEBATE en la Sesión I del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 14 y 15 de octubre de 2026, en Buenos Aires, Argentina.

Sr. Paulo Burnier (Paulo.Burnier@oecd.org).

JT03591919

Sesión I: Aplicación del Derecho de la Competencia en Mercados Informales

– Contribución de Chile –*

Resumen

De acuerdo con la práctica administrativa y jurisprudencial chilenas, los agentes económicos informales son sujetos cubiertos por la normativa de libre competencia y, en consecuencia, son considerados en los análisis efectuados por la Fiscalía Nacional Económica (FNE) y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC, Tribunal) cuando resulta pertinente. Ello se observa, entre otros, en cuatro ámbitos.

El primero corresponde a la medición de las actividades económicas y el cálculo de participaciones de mercado de agentes que operan informalmente. Tanto en investigaciones relativas a conductas anticompetitivas como en el análisis de operaciones de concentración, la FNE puede incluir a los agentes informales en sus análisis relativos a la estructura de un mercado. En este contexto, el desafío más recurrente es la falta de fuentes de información y datos fiables respecto a la identidad y transacciones ejecutadas por los agentes informales, lo que en algunos casos puede dificultar la estimación del número total de actores y sus respectivas participaciones.

Un segundo ámbito corresponde al ejercicio de facultades de fiscalización (*enforcement*) en casos que involucran agentes económicos informales como presuntos infractores a las normas de libre competencia. En estos casos la FNE ha procurado ejercer sus facultades de manera eficiente y pragmática, suscribiendo acuerdos extrajudiciales con los sujetos investigados que incluyen, entre otras obligaciones, el compromiso de recibir capacitaciones en materia de libre competencia. Cuando la magnitud y circunstancias del caso lo ameritan, no obstante, la FNE también puede optar (y ha optado) por interponer requerimientos ante el TDLC, solicitando la aplicación de sanciones. En esta última hipótesis, las características de estos agentes han sido consideradas como factor, entre otros, para evaluar el monto de las multas solicitadas al Tribunal o la pertinencia de poner término anticipado al caso a través de un acuerdo conciliatorio.

Un tercer ámbito se refiere a la formulación de propuestas de modificación de normas que entorpecen o impiden la libre competencia en determinados mercados. En este contexto, la FNE ha observado, por ejemplo, que la informalidad puede dar lugar a distorsiones que impacten en el funcionamiento competitivo del mercado.

Por último, un cuarto ámbito de interacción entre informalidad y derecho de la competencia se observa a propósito de casos de competencia desleal en los que la parte demandante alega incumplimiento normativo por parte de un agente económico que procura alcanzar, mantener o incrementar una posición dominante cuya actividad o modelo de negocios no resulta cubierto (o al menos no con claridad) por el marco regulatorio vigente, lo que le procuraría así una ventaja frente a los competidores afectados a regulación. Al respecto, el TDLC ha resuelto que, para que el sistema de libre competencia pueda procesar estas conductas, la infracción a la normativa sectorial debe primero ser declarada por parte del órgano jurisdiccional o administrativo competente. El mismo criterio es seguido por la FNE.

* Contribución de la Fiscalía Nacional Económica (Chile).

1. Economía informal y libre competencia

1. De acuerdo con la práctica administrativa y jurisprudencial chilenas, los agentes económicos informales¹ son sujetos cubiertos por la normativa de libre competencia (DL 211)² y, en consecuencia, son considerados en los análisis del ramo cuando es pertinente.
2. Tanto la Fiscalía Nacional Económica (FNE) como el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC, Tribunal) han entendido que los agentes económicos informales pueden ejercer presión competitiva sobre los actores formales y que pueden cometer (e imputárseles responsabilidad por) ejecutar conductas anticompetitivas. Desde luego, se entiende también que los agentes económicos informales pueden ser afectados por este tipo de conductas.
3. En lo que respecta a las labores de la FNE, el ejercicio de sus acciones de fiscalización (*enforcement*) se ha desplegado en mercados de alcance geográfico nacional, regional e incluso comunal, cubriendo a empresas de distintos tamaños. En algunos casos de alcance regional y comunal, las acciones de la FNE han recaído sobre mercados en que operan actores con altos niveles de informalidad. En estas hipótesis, como se abordará en la sección siguiente, la FNE ha procurado ejercer de manera eficiente y eficaz sus facultades conforme al mérito de cada caso.

2. Casos de interacción entre economía informal y libre competencia

4. Los desafíos que plantea la interacción entre la economía informal y la libre competencia se han manifestado fundamentalmente en los siguientes ámbitos: (a) dificultades para recopilar información para estimar participaciones de mercado y actividades de agentes informales; (b) ejercicio de facultades de fiscalización (*enforcement*) en casos que involucran agentes económicos informales como eventuales infractores a las normas de libre competencia; (c) identificación y evaluación de mejoras regulatorias; y (d) análisis de conductas anticompetitivas vinculadas a infracción normativa especial o sectorial.
5. A continuación, se hace referencia a algunos casos en que ha intervenido la FNE, y uno en el cual solo intervino el TDLC. La referencia a estos casos se limitará a aquellos aspectos que son relevantes y pertinentes respecto a la interacción entre economía informal y libre competencia.

¹ Siguiendo la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para efectos de esta contribución se entenderá por informales aquellos agentes económicos y/o actividades económicas que: (i) no están cubiertas por la ley (o están insuficientemente cubiertas por la ley), o (ii) están cubiertas por la ley, pero esta no es aplicada a su respecto en la práctica (por ejemplo, porque la ley desincentiva el cumplimiento porque es inapropiada o impone costos excesivos a los involucrados). De este modo, esta noción informalidad comprende actividades económicas que, si bien suelen ser legales, son desarrolladas sin existir claridad acerca del estatuto regulatorio que les resulta aplicable; o bien, son desarrolladas con algún grado de incumplimiento de la regulación existente (por ejemplo, tributaria, laboral o sectorial). Véase OIT, *Informal Economy and Atypical Forms of Employment*, 2012. Disponible en: www.ilo.org/resource/informal-economy-and-atypical-forms- [última consulta: agosto de 2026].

² 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. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=236106> [última consulta: agosto de 2026].

2.1. Dificultades para mensurar las actividades económicas y participación de mercado de agentes informales

6. Un sector económico en Chile en el cual es común que coexistan agentes formales e informales es el de transporte terrestre, el cual se compone de servicios prestados a través de distintos tipos de vehículos (por ejemplo, buses, minibuses, taxis, taxis colectivos)³. En el caso *Pullman y otros* (Sentencia 136/2014), se discutió sobre si incluir o no en la definición de mercado relevante a los denominados “buses piratas”⁴. Si bien finalmente el TDLC optó por no incluirlos, la razón de su exclusión no consistió en su naturaleza informal, sino que en las características del servicio prestado y sus diferencias con el servicio de transporte de buses interurbano⁵.

7. Por otra parte, un problema recurrente asociado a la definición del mercado relevante en industrias con agentes económicos informales ha sido la falta de información respecto a su identidad, actividades y transacciones. Entre otros, este problema se ha manifestado en investigaciones por posibles infracciones anticompetitivas en el mercado de producción y venta de papa fresca⁶ y de envío de remesas⁷.

8. En la investigación del mercado de la papa fresca (Rol 2730-23), la FNE constató la dificultad de recopilar información sobre las actividades de los actores informales —productores y comerciantes mayoristas de papa—. Esta dificultad radicaba, en primer lugar, en la falta de una fuente centralizada de información y estadística sobre los precios pagados a los productores de papa⁸ y, en segundo lugar, a la falta de cumplimiento de la legislación tributaria por parte de los comerciantes —por no emitir facturas—, optando en este último punto por no solicitar información de ventas al Servicio de Impuestos Internos (SII)⁹. De este modo, la FNE debió acudir a otro tipo de diligencias para estimar el número

³ La FNE ha realizado varias investigaciones en el sector de transporte terrestre. A modo de ilustración, en materia de prácticas anticompetitivas coordinadas, desde el año 2007 hasta el 2025, la FNE ha finalizado 26 investigaciones.

⁴ Los “buses piratas” son aquellos agentes que prestan servicios de transporte terrestre sin cumplir con la normativa de transportes (es decir, operan de forma ilegal).

⁵ TDLC, Sentencia 136/2014, Rol 234-11, considerando cuarenta y seis (“*Atendidas las diferencias entre el servicio interurbano, los “buses piratas” y el transporte privado de pasajeros, este Tribunal sólo considerará como parte del mercado relevante al primero de ellos*”). Disponible en https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/sentencias/Sentencia_136_2014.pdf [última consulta: agosto de 2026].

⁶ FNE, Informe de archivo, Investigación Reservada Rol 2730-23 FNE, 6 de enero de 2025. Disponible en https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2025/01/InAr-Rol-2730-23_FNE.pdf [última consulta: agosto de 2026].

⁷ FNE, Informe de archivo, Investigación Reservada Rol 2750-23, 3 de febrero de 2025. Disponible en https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2025/02/inpu_2750-23_2025.pdf [última consulta: agosto de 2026].

⁸ FNE, Informe de archivo, Investigación Reservada Rol 2730-23, 6 de enero de 2025, párr. 22 (“*en lo que respecta a los valores de comercialización de la papa producida en el país, es relevante señalar que, en la actualidad, ninguna entidad en Chile, como ODEPA o el INE, lleva a cabo un levantamiento de información sobre los precios que se pagan a los productores nacionales de papa, tratándose además de un mercado con altos niveles de informalidad. Esta ausencia de datos fidedignos dificulta sustancialmente la posibilidad de realizar un análisis exhaustivo de los precios pagados a los productores nacionales*”).

⁹ Ibid., párr. 45 (“*es importante indicar que los comerciantes mayoristas también operan con niveles significativos de informalidad. En efecto, en las diligencias realizadas por esta Fiscalía se hizo presente respecto de este segmento la extendida práctica de no emitir facturas o, en caso de emitirlas, estas se registrarían con información que no corresponde a los montos y cantidades reales de la transacción. Esta situación ha generado complicaciones en la creación de registros históricos detallados y confiables sobre la cantidad y precio de la papa en el mercado. En este contexto, la Fiscalía optó por no solicitar información de*”).

de actores del mercado, tales como tomas de declaración a personas naturales y visitas a terreno (a mercados o ferias de comercio mayorista y minorista).

9. En este caso, además, la opacidad de este mercado llevó al Fiscal Nacional Económico, en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 39 letra q) del DL 211, a recomendar al Presidente de la República —a través del Sr. Ministro de Agricultura— actualizar el marco legal de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) con el fin de habilitar a dicho órgano a solicitar información a los particulares y crear un registro de los actores involucrados en su cadena de comercialización¹⁰.

10. En la misma línea, en la investigación del mercado de envío de remesas (Rol 2750-23 FNE), para efectos de determinar el número de actores del mercado y el volumen de sus transacciones, la FNE revisó los datos provistos por la Unidad de Análisis Financiero (UAF)¹¹ y el Banco Central de Chile (BCCh)¹², relacionados principalmente con empresas con operaciones en el mercado formal. Así, por ejemplo, los datos del Banco Central no registraban las remesas enviadas desde Chile a Venezuela a través de canales informales, cuyo volumen podía ser particularmente relevante atendido los altos flujos migratorios provenientes de dicho país. En el marco de la investigación, la FNE constató la presencia de actores no inscritos que promovían servicios de remesas por redes sociales¹³.

11. Sin perjuicio de lo anterior, el hecho de que la FNE no contara con datos completos respecto a las actividades de los agentes económicos informales en estos casos no impidió que se les considerase igualmente en el análisis del mercado. Así, en la investigación del mercado de la papa fresca, una de las consideraciones que la FNE tuvo a la vista para descartar la hipótesis de coordinación anticompetitiva y archivar la investigación fue el alto número de actores del mercado de producción y venta de la papa, así como su alto nivel de atomización y fragmentación (precisamente dada la alta presencia de actores informales y su participación en “ferias libres”¹⁴)¹⁵. En una línea similar, en la investigación del mercado de envío de remesas, una de las consideraciones que tuvo la FNE para descartar la hipótesis

ventas al Servicio de Impuestos Internos (SII), que es una fuente habitual para obtener datos sobre precios, ya que dicha información no reflejaría los montos ni las cantidades reales transados”).

¹⁰ FNE, Resolución N°2, 6 de enero de 2025, pp. 2-3. Disponible en https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2025/01/ResolAr-Rol-2730-23_FNE.pdf [última consulta: agosto de 2026].

¹¹ Estos datos corresponden al listado de entidades inscritas en el registro de la UAF, para la actividad económica “empresas de transferencia de dinero”. Véase FNE, Informe de archivo, Investigación Reservada Rol 2750-23, 3 de febrero de 2025, párr. 11.

¹² Estos datos corresponden a las operaciones de remesas registradas en la Balanza de Pagos del BCCh. Ibid., párr. 9.

¹³ Ibid., párr. 13 (“Además del listado de empresas supervisadas por la UAF, existen múltiples otros agentes que ofrecen servicios de envío de remesas desde Chile al extranjero, que se promocionan mediante el uso de redes sociales, reforzando el hecho de que la expansión experimentada en el mercado dio espacio para que nuevos oferentes se desarrollaran en este”).

¹⁴ Una feria libre, en su acepción coloquial, es un mercado al aire libre, de carácter itinerante o periódico, donde comerciantes independientes instalan puestos temporales para vender directamente al consumidor alimentos frescos y otros bienes al detalle. En Chile, las ferias libres que cumplen con la normativa aplicable (p. ej., ordenanzas) tienen reconocimiento legal a través de la Ley N°21.815. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1225210> [última consulta: agosto de 2026]. Esta ley, publicada el 17 de junio de 2026, entrará en vigencia luego de 6 meses transcurridos desde su publicación.

¹⁵ FNE, Informe de archivo, Investigación Reservada Rol 2730-23, 3 de febrero de 2025, párr. 78.

de colusión fue la cantidad de actores existentes en el mercado (especialmente empresas *fintech*¹⁶), considerando tanto a los agentes formales como informales¹⁷.

12. A mayor abundamiento, por exhibir similares características a los casos ya mencionados, también es pertinente hacer referencia a las investigaciones realizadas en el mercado de corretaje de propiedades (Rol 2518-18 FNE)¹⁸ y en el mercado de servicios de alimentación y bebida en un evento masivo de Fiestas Patrias (Rol 2713-22 FNE)¹⁹⁻²⁰.

13. En el primero de ellos relativo al corretaje de propiedades, la FNE investigó una posible infracción anticompetitiva por parte de corredores de propiedades en el marco de ciertas recomendaciones de precios —porcentajes de comisión— realizadas por asociaciones gremiales. Sobre la base de información suministrada por el SII, la FNE constató que, al año 2020, el número de contribuyentes inscritos y vigentes con el giro asociado al corretaje de propiedades superaba los 30.000, de los cuales el 89% corresponde a micro o pequeñas empresas. Así, considerando las bajas barreras a la entrada²¹ y el alto número de actores registrados en la base de información tributaria oficial —que constituye un conjunto menor al realmente existente—, la FNE estimó que la potencial eficacia de las recomendaciones de precios formuladas por las asociaciones gremiales era baja²².

14. Por otro lado, en el caso relacionado con un evento masivo de Fiestas Patrias, la FNE investigó una posible colusión en los precios de venta de ciertos productos²³ por parte de los locatarios de cocinerías y puestos que operaron en el evento²⁴. El carácter temporal de este mercado (limitado a un número acotado de días), la ausencia de un registro centralizado de las transacciones realizadas por los locatarios, e incluso la falta de exhibición de los precios al público general por parte de algunos de los locatarios²⁵, condujo a la FNE a realizar diligencias de investigación ajustadas a esta realidad. Así, se realizó un

¹⁶ Empresas que realizan actividades que implican el uso y aplicación de la innovación y los desarrollos tecnológicos para la prestación de servicios financieros (Ley N°21.521). Estas empresas aumentaron su número especialmente desde el año 2019 en adelante, con ocasión del aumento de la inmigración en Chile, incrementándose las remesas enviadas desde este país a Colombia, Bolivia y Haití.

¹⁷ FNE, Informe de archivo, Investigación Reservada Rol 2750-23, 3 de febrero de 2025, párr. 15 (“*el rápido aumento en el número de empresas inscritas en la UAF que ofrecen servicios de envío de remesas, más la presencia de otros agentes en el mercado que ofrecen estos servicios sin estar inscritos, dificultan ostensiblemente la posibilidad de que se sostenga un acuerdo en el tiempo*”).

¹⁸ FNE, Informe de archivo, Investigación Reservada Rol 2518-18, 9 de julio de 2025. Disponible en https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2025/07/inpu_2518_2018.pdf [última consulta: agosto de 2026].

¹⁹ Este es el evento “Fiestas Patrias 2022 Santiago”, desarrollado en el Parque O’Higgins de la comuna de Santiago, y organizado por la Corporación Para el Desarrollo de Santiago entre los días 15 y 19 de septiembre de 2022. Su estructura es similar al de una “feria libre”.

²⁰ FNE, Informe de archivo, Investigación Reservada Rol 2713-22, 14 de enero de 2025. Disponible en https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2025/01/inpu_2713-22_2024.pdf [última consulta: agosto de 2026].

²¹ Los corredores de propiedades pueden ser personas naturales o jurídicas, sin que sea necesario estar inscrito en algún registro oficial para operar o tener alguna certificación o título especial. En consecuencia, se trata de un mercado con muy bajas barreras a la entrada. Véase FNE, Informe de archivo, Investigación Reservada Rol 2518-18, 9 de julio de 2025, párrs. 8 y 24.

²² Ibid., párr. 24.

²³ Por ejemplo, empanadas, papas fritas y bebidas alcohólicas.

²⁴ Si bien estos agentes económicos no son necesariamente informales desde una perspectiva tributaria y laboral, su estructura, escala y forma de operar es similar a la de los actores que participan en las denominadas “ferias libres”.

²⁵ Respecto a un conjunto de locatarios, los precios sólo se podían conocer a través de una cotización directa. Véase FNE, Informe de archivo, Investigación Reservada Rol 2713-22, 14 de enero de 2025, nota al pie N°11).

levantamiento de información acerca de los productos y precios en base a visitas a terreno, revisión de perfiles de redes sociales y un requerimiento de información enviado a la productora del evento²⁶. Estas diligencias permitieron observar, entre otras cosas, una dispersión significativa de precios entre los productos en cuestión, descartándose en consecuencia la hipótesis de colusión²⁷.

15. Los desafíos referidos en los párrafos precedentes relacionados con la inclusión de agentes informales en la definición del mercado relevante y la recopilación de información fiable relativa a su actividad económica también se observan a veces a propósito del control de operaciones de concentración.

16. Así, por ejemplo, en la operación de concentración *Unifrutti/Verfrut* (Rol F382-24)²⁸, relativa al mercado de comercialización de fruta fresca de exportación en Chile, la FNE constató un alto grado de atomización e informalidad de los actores²⁹. Esta circunstancia implicó, entre otras cosas, una baja tasa de respuesta (50,6%) de las solicitudes de información enviadas por la FNE a los actores³⁰, y la necesidad de ponderar el real peso de la concentración en el mercado, acudiendo a otros elementos de convicción que resulten complementarios.

17. Por lo anterior, la FNE estimó como sobreestimadas las participaciones de mercado recopiladas en base a la información aportada por la porción de productores y comerciantes de estos productos que respondió a la solicitud de información realizada, acudiendo para su ponderación a las estadísticas publicadas por ODEPA sobre las hectáreas totales plantadas para cada variedad frutal por empresa, constatando que bajo dicha base de cálculo no se sobrepasaban los umbrales de la Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales³¹⁻³². Dificultades y estrategias similares por parte de la FNE se observan en la operación *Hortifut/PSP* (Rol F365-23)³³.

²⁶ Ibid., párr. 20.

²⁷ Algunas de las razones adicionales que consideró la FNE para descartar la existencia de una coordinación anticompetitiva fueron: (i) el incentivo de los locatarios para “rematar” sus productos —es decir, vender a bajo precio— al final del evento para evitar quedarse con insumos sobrantes, (ii) la presencia de locatarios nuevos, esto es, personas sin lazos con los locatarios tradicionales, y (iii) la cercanía geográfica entre los oferentes, que les permitía realizar algún grado de monitoreo de los precios de su competencia. Ibid., párrs. 22, 24 y 25.

²⁸ FNE, Informe de aprobación de operación de concentración Rol F382-2024, 6 de junio de 2024. Disponible en https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2024/06/inpu_F382_2024.pdf [última consulta: agosto de 2026].

²⁹ Los actores de esta industria son los productores y comerciantes mayoristas de fruta fresca de exportación. Respecto a los productores, que es el eslabón con mayor nivel de atomización e informalidad, este se compone de empresas de distintos tamaños y personas naturales (pequeños agricultores). Ibid., párr. 16

³⁰ Ibid., párr. 10 y nota al pie N°44.

³¹ Ibid., párrs. 11, 33 y 34.

³² FNE, Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales, 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: agosto de 2026].

³³ FNE, Informe de aprobación de operación de concentración Rol F365-23, 4 de marzo de 2025. Disponible en https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2025/03/inpu_F365-23_2024.pdf [última consulta: agosto de 2026]. Por ejemplo, véase párr. 45 (“Dadas las particularidades del mercado, esto es, su atomización e informalidad, esta División considera que tal cifra subestima el número de competidores que efectivamente se encuentran activos en dicho segmento, y que por tanto el tamaño total del mercado sería mayor y estaría compuesto por un número mayor de competidores”).

2.2. Desafíos en el ejercicio de las facultades de fiscalización respecto de agentes económicos informales y función de *advocacy*

18. Como se señaló previamente, la FNE ha instruido investigaciones y ha ejercido facultades de *enforcement* en varios mercados con presencia de agentes económicos con algún grado de informalidad. En estos casos, la informalidad no dice relación con el estatus normativo de las actividades realizadas por estos agentes —se trataba de actividades legales— ni con su eventual incumplimiento de la legislación tributaria o sectorial, sino con ciertas características de las entidades involucradas: tamaño especialmente pequeño (micro y pequeñas empresas), estructura organizacional sencilla, escaso acceso a asesoría legal y bajo grado de conocimiento de la legislación de libre competencia, entre otras.

19. Como se verá, en estos casos la FNE ha procurado ejercer de manera eficiente y pragmática sus facultades legales, adoptando un enfoque congruente con el mérito y realidad de cada uno de los agentes implicados. A continuación, se hará una referencia a algunos de estos casos, a los desafíos que presentaron en relación con el grado de informalidad de los actores involucrados, y a las oportunidades de *advocacy* (promoción de la competencia) y *capacity-building* (formación de capacidad en los agentes) que plantearon.

20. Un primer conjunto de casos se relaciona con el rubro del transporte público terrestre de pasajeros, específicamente de radiotaxis y taxis colectivos³⁴, en el cual suelen participar actores que operan de distintas maneras (por ejemplo, propietarios de vehículos que ofrecen servicios de manera independiente o asociados a “centrales” de taxis, y empresas que operan varios vehículos). A este respecto, un caso relevante fue el de *Radiotaxis de Coyhaique*, en el que la FNE investigó a cinco operadores de centrales de radiotaxis³⁵ que se habrían reunido para coordinar un alza en el precio de los servicios de transporte de radiotaxi de 1.500 a 2.000 pesos (de 1,5 a 2 USD aprox.), incluso comunicando dicha decisión al público a través de un programa radial. Esta última circunstancia revelaba en parte el desconocimiento de estos actores de las limitaciones que la normativa de libre competencia impone sobre los agentes económicos.

21. El caso *Radiotaxis de Coyhaique* terminó mediante un acuerdo extrajudicial suscrito entre la FNE y las centrales de radiotaxis, el que fue aprobado por el TDLC el 23 de enero de 2023 (AE N° 25-22)³⁶. Cabe destacar que este fue el primer caso de colusión que terminó en un acuerdo extrajudicial. Para efectos de arribar a esta solución, la FNE tuvo a la vista el alcance local de la conducta (limitado a la comuna de Coyhaique), la calidad de microempresas de los agentes, la publicidad del anuncio de alza del precio, y la falta de conciencia de ilicitud de su conducta.

22. De este modo, si bien se trataba de una conducta ilícita, las circunstancias antedichas permitieron a la FNE determinar que la solución más eficiente respecto al uso de sus recursos y proporcionada en relación con la infracción era el acuerdo extrajudicial.

³⁴ Los taxis colectivos son vehículos tipo automóvil a través de los cuales se presta el servicio de transporte público de pasajeros. A diferencia de los taxis básicos, que atienden viajes cuyo origen y destino lo determina el pasajero, los taxis colectivos se desplazan a través de un trazado previamente establecido por la autoridad. Se encuentran regulados en el Decreto Supremo N°212 del año 1992 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=11043> [última consulta: agosto de 2026].

³⁵ Las centrales de radiotaxis son personas naturales o jurídicas que prestan servicios de intermediación entre operadores de taxis colectivos y potenciales pasajeros, principalmente a través de comunicación telefónica.

³⁶ TDLC, Acuerdo Extrajudicial N°25/2022, Rol AE N°25-22, resolución de 23 de enero de 2023. Disponible en https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/2023/02/AE_25-22.pdf [última consulta: agosto de 2026].

En virtud de este acuerdo, las centrales de radiotaxis asumieron las obligaciones de no reiterar la conducta ni intercambiar información sensible en el futuro, de pagar una multa congruente con su tamaño (aproximadamente 900 USD cada una), y de realizar una capacitación comprensiva en materia de libre competencia. Este último compromiso buscó corregir el desconocimiento de estos actores acerca de la normativa de libre competencia por la vía de generar en ellos la capacidad futura para actuar en conformidad con dicho ordenamiento.

23. En la misma línea que *Radiotaxis de Coyhaique*, se pueden mencionar los acuerdos extrajudiciales arribados en los casos *Taxis Colectivos de Victoria*, que involucró a tres líneas de taxis colectivos (AE N° 36-25)³⁷, y *Municipalidad de San Bernardo*, que involucró a una municipalidad y a 13 líneas de taxis colectivos (AE N° 38-25)³⁸. Cabe señalar que, en estos casos, la FNE ha considerado que su rol institucional de promover la libre competencia (*advocacy*) involucra una dimensión formativa y pedagógica respecto a los investigados. En este sentido, una de las tareas más relevantes abordadas por la FNE en el curso de estas investigaciones fue la de explicar a los agentes económicos, de manera simple y a la vez comprensiva, el alcance del DL 211 y la gravedad de su infracción.

24. Ahora bien, sin perjuicio de la informalidad de los agentes económicos, cuando las características específicas del caso y el comportamiento de dichos agentes lo han ameritado, la FNE ha presentado requerimientos ante el TDLC. Así, por ejemplo, se encuentra el caso *Panaderos de Iquique* (C-531-2025)³⁹, en el cual la acción de la autoridad se dirigió contra doce personas naturales vinculadas con panaderías industriales ubicadas en la Provincia de Iquique, por colusión en el precio de venta mayorista del pan⁴⁰.

25. Si bien este caso sigue actualmente en tramitación ante el TDLC, es pertinente señalar que las características de los agentes económicos sí incidieron —en conjunto con otros factores— en: (i) la determinación de la multa solicitada por la FNE, (ii) la solicitud de imponer una medida conductual preventiva de capacitación, (iii) la disponibilidad de la vía de conciliación con algunos de los actores involucrados que reconocieron su participación en los hechos y asumieron compromisos conductuales⁴¹.

³⁷ TDLC, Acuerdo Extrajudicial N°34/2024, Rol AE N° 34-24, resolución de 21 de octubre de 2024. Disponible en https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/2024/10/AE_34-24_-1.pdf [última consulta: agosto de 2026].

³⁸ TDLC, Acuerdo Extrajudicial N°38/2025, Rol AE N°38-25, resolución de 11 de noviembre de 2025. Disponible en https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/2026/01/AE_38-25.pdf [última consulta: agosto de 2026].

³⁹ FNE, Requerimiento contra Guido Condori Manuel y otros, causa Rol C N°531-2025, presentado ante el TDLC el 31 de marzo de 2025. Disponible en <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2025/04/Requerimiento-FNE-contra-Condori-y-otros.pdf> [última consulta: agosto de 2026].

⁴⁰ Otro caso más antiguo en el cual la FNE presentó un requerimiento en contra de agentes económicos con características de informalidad es el de la *Asociación Gremial de Trabajadores del Mar Punta de Choros*. En este caso el requerimiento se dirigió contra los lancheros que prestaban servicios de transporte turístico en bote desde la caleta San Agustín hasta la Reserva de Pingüinos de Humboldt, en Isla Damas. Estos agentes acordaron, en el marco de una asociación gremial, la fijación de una tarifa única para dicho transporte, además de un sistema de turnos para los viajes. El caso terminó por conciliación, aprobada por el TDLC mediante resolución dictada el día 13 de julio de 2010. Véase FNE, Requerimiento contra Asociación Gremial de Trabajadores del Mar independiente de Caleta Punta de Choros A.G., causa Rol C N°198-2009, presentado ante el TDLC el 29 de diciembre de 2009. Disponible en https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/03/requ_0006_2009.pdf [última consulta: agosto de 2026].

⁴¹ A diferencia del acuerdo extrajudicial (regulado en el art. 39 letra 'ñ' del DL 211), la conciliación procede una vez iniciado un procedimiento contencioso (específicamente luego de terminada la etapa de discusión) y recae sobre las pretensiones ya sometidas al TDLC. Se encuentra regulada en el art. 22 del DL 211.

26. Por otra parte, es relevante señalar que los agentes económicos informales no solo han tomado parte en los casos como investigados o requeridos por la FNE, sino que, en algunas oportunidades, han sido quienes han sufrido directamente el perjuicio de las infracciones anticompetitivas. En este sentido se puede mencionar el caso *Centolla* (C-540-2025)⁴², en el que se persigue una colusión en el precio de compra de centolla por parte de empresas procesadoras de este producto⁴³. Al tratarse de un cartel de compra, los afectados por esta conducta son los vendedores del producto, a saber, los pescadores artesanales de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena. Dada su afectación por el cartel de compra acusado, los pescadores artesanales tuvieron un rol activo en la investigación del caso, tomando parte en diligencias concretas. Se trata de agentes económicos que también revisten características de informalidad en el sentido descrito *supra*.

2.3. Formulación de propuestas normativas orientadas a mejorar las condiciones de competencia en los mercados

27. La FNE también ha abordado los problemas de la economía informal indirectamente a propósito del ejercicio de su atribución para proponer fundadamente al Presidente de la República modificaciones normativas tendientes a eliminar obstáculos a la competencia o mejorar las condiciones de competencia en los mercados (artículo 39 letra q) del DL 211). Esta atribución puede ser ejercida por la FNE sobre la base de las conclusiones de un estudio sobre la evolución competitiva de los mercados o de una investigación de posibles ilícitos anticompetitivos.

28. Así, por ejemplo, en el *Estudio sobre el mercado del hospedaje*⁴⁴ de 2024, la FNE presentó una propuesta para atenuar las exigencias regulatorias que recaen sobre los alojamientos tradicionales y mejorar la normativa de permisos para desarrollar actividades de hospedaje. Lo anterior, con el fin de incentivar la regularización de agentes económicos que operan de manera informal y que son avisados a través de plataformas online (OTAs) —principalmente los denominados arriendos de corta estadía o *short-term rentals*” (STR)⁴⁵— y, así evitar distorsiones a la competencia con respecto a los agentes que operan de manera formal —los alojamientos tradicionales inscritos en el Registro del Servicio Natural de Turismo (SERNATUR)—⁴⁶.

29. El estudio de mercado diagnosticó que el marco regulatorio de los alojamientos tradicionales tiene exigencias normativas de instalación, funcionamiento y calidad que, en algunos aspectos, resultan desproporcionadas en relación con sus objetivos y que no han

⁴² FNE, FNE, Requerimiento contra Elaboradora de Alimentos Porvenir S.A. y otras, causa Rol C N°540-2025, presentado ante el TDLC el 12 de septiembre de 2025. Disponible en <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2025/09/Requerimiento-FNE-centolla.pdf> [última consulta: agosto de 2026].

⁴³ La centolla, conocida internacionalmente como *King Crab*, es un recurso hidrobiológico que se extrae en la Región de Magallanes para luego ser procesado y, principalmente, exportado a otros países.

⁴⁴ FNE, Informe Final del Estudio sobre el Mercado del Hospedaje, abril de 2024. Disponible en https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2024/04/03.Informe_Final.pdf [última consulta: agosto de 2026].

⁴⁵ Ibid., párr. 170 (“A diferencia de los alojamientos tradicionales, que están sujetos a regulaciones formales, no todos los STR cumplen con los requisitos formales de pago de impuestos o registro”).

⁴⁶ En efecto, una desventaja de los hospedajes formales respecto a los informales, derivada de su falta de regularización, es el cumplimiento de la normativa tributaria. Los agentes informales no pagarían el Impuesto al Valor Agregado (IVA), pudiendo ofrecer un precio final más atractivo para el consumidor. En este sentido, una de las propuestas del estudio de mercado consistió en que las agencias de viajes online retengan el IVA que debe ser pagado por el hospedaje que utiliza sus plataformas (Informe Final del Estudio sobre el Mercado del Hospedaje, párrs. 516 y siguientes). El estudio incluso estimó que, debido a la falta de fiscalización tributaria de los alojamientos tipo STR, el eventual impacto tributario —por menor recaudación— durante el año 2022 podría oscilar entre los \$35 y \$45 millones de dólares anuales. Ibid., párr. 291.

sido revisadas en décadas, resultando conveniente su revisión⁴⁷. La FNE constató que estas exigencias pueden generar barreras relevantes, pudiendo disuadir la inscripción de agentes económicos dedicados a actividades de hospedaje, fomentando así su operación informal. Para corregir este problema y evitar también posibles distorsiones derivadas de la informalidad, el estudio propuso facilitar la inscripción en el Registro del SERNATUR⁴⁸ y simplificar los requerimientos para instalar y operar un hospedaje⁴⁹.

2.4. Análisis de conductas anticompetitivas vinculadas a infracción de normativa especial

30. Una última arista de intersección entre libre competencia y economía informal dice relación con las ventajas competitivas que podrían derivarse del incumplimiento normativo de un actor, por ejemplo, tratándose de agentes económicos cuya actividad o modelo de negocios no resulta enteramente cubierto —o al menos no con claridad— por el marco regulatorio vigente al momento de los hechos, generándose discusión entre los distintos actores del mercado.

31. En Chile, el ejemplo más claro de esta hipótesis a esta fecha guarda relación con una controversia entre particulares tramitada ante el TDLC, en la que la FNE no intervino. En *Sindicato taxis c. Uber y otros*, resuelto por el Tribunal mediante la sentencia 176/2021⁵⁰, la demanda se alegaba una conducta de competencia desleal por parte de las plataformas de transporte (i.e., Uber, Cabify y Easy Taxi), consistente en que estas obtendrían ventajas competitivas derivadas del incumplimiento de la regulación sectorial de transporte público de pasajeros como de la legislación tributaria. Según los demandantes, el incumplimiento a la normativa sectorial consistiría en la falta de contratación de seguros y la no observancia de la regulación tarifaria a la que deben someterse los taxis. En lo que respecta a la legislación tributaria, el incumplimiento consistiría en no declarar los componentes que sirven para la determinación del impuesto (específicamente el avalúo fiscal exigido a taxistas), lo que les permite obtener una menor tasa impositiva⁵¹.

⁴⁷ Por ejemplo, regulaciones de índole sanitaria relacionadas a la ventilación y servicios higiénicos. Ibid., párrs. 324 y siguientes).

⁴⁸ Ibid., párr. 524 y siguientes.

⁴⁹ Ibid., párr. 532 y siguientes.

⁵⁰ TDLC, Sentencia 176/2021, Rol C-319-17, 15 de marzo de 2021. Disponible en https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/2021/03/Sentencia_176_2021.pdf [última consulta: agosto de 2026].

⁵¹ Este caso se tramitó ante el TDLC antes de la dictación de la Ley 21.553, de 2023, que Regula a las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros y los servicios que a través de ellas se presten (conocida coloquialmente como “Ley Uber”), y esta falta de regulación fue expresamente reconocida por el TDLC en su sentencia. En este sentido, el TDLC constata en su sentencia que “(...) respecto a la naturaleza de la actividad que las demandadas desarrollan y su sujeción a la normativa aplicable al transporte público de pasajeros, la Excma. Corte Suprema ha señalado que en Chile no existe una regulación de dicha actividad aún” (TDLC, Sentencia 176/2021, Rol C-319-17, 15 de marzo de 2021, considerando quincuagésimo quinto). En efecto, en un caso anterior, la Excma. Corte Suprema había resuelto que “(...) la incorporación en Chile del uso de las aplicaciones tecnológicas Uber y Cabify, ha generado diversos cuestionamientos, los que van desde la legalidad de la actividad a conflictos generados entre los transportistas autorizados y aquellos que utilizan la aplicación como ‘socios conductores’. Estos llevaron a revisar la aplicabilidad de la normativa vigente y la conclusión a la que se ha arribado la autoridad, es que la actividad no se encuentra regulada a consecuencia de lo cual se encuentra hoy en tramitación ante el Congreso Nacional una propuesta legislativa que busca regularla” (Excma. Corte Suprema, Recurso de Protección, Rol 10210-2017, sentencia de fecha 31 de julio de 2017, considerandos segundo y tercero).

32. Para resolver esta controversia, el TDLC aplicó un análisis que supone tres requisitos para que el incumplimiento sistemático de la regulación pueda llegar a dar lugar a una hipótesis de competencia desleal sancionable en virtud del DL 211: *(i)* que exista prejudicialidad que declare la infracción a la normativa especial (i.e., sentencia judicial o decisión administrativa emanada de la autoridad competente), *(ii)* que la obtención de la ventaja competitiva derive de la infracción normativa, y *(iii)* que dicha ventaja competitiva sea significativa⁵². En el curso de este análisis, el TDLC constató que la prueba aportada por el demandante no permitía acreditar que se haya calificado el actuar de las demandadas como una infracción a las normas especiales previamente señaladas, desestimando la demanda. La sentencia del TDLC y el enfoque fueron confirmados por la Excm. Corte Suprema⁵³.

33. Un razonamiento similar ha sido aplicado también por la FNE, por ejemplo, en una investigación de conductas anticompetitivas en el mercado de emisión de boletas electrónicas (Rol 2649-21)⁵⁴.

⁵² TDLC, Sentencia 176/2021, Rol C-319-17, 15 de marzo de 2021, considerando trigésimo quinto.

⁵³ Excm. Corte Suprema, Rol 28.624-2021, sentencia de fecha 18 de enero de 2023.

⁵⁴ FNE, Informe de archivo, Investigación Reservada Rol 2649-21, 19 de octubre de 2021. Disponible en https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2021/10/inpu_009_2021-Rol-2649-21.pdf [última consulta: agosto de 2026]. En este caso la FNE investigó una posible conducta anticompetitiva de competencia desleal en el mercado de emisión de boletas electrónicas vinculado a una eventual infracción de normativa sectorial. En este marco, aplicando el requisito de prejudicialidad establecido en la Sentencia 176/2021 del TDLC, la FNE ofició a un órgano sectorial (la Comisión para el Mercado Financiero) con el fin de que este se pronunciase acerca de la legalidad o ilegalidad de la actividad económica desarrollada por las empresas investigadas (párrs. 10 y 11).