

# NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO NO CONTENCIOSO ANTE EL TDLC

Adriana Peña Castro

# Naturaleza jurídica del procedimiento no contencioso ante el TDLC

Diciembre 2024



**Adriana Peña Castro\***

Abogada, Universidad de Chile. Diplomada en Gobierno Corporativo y Compliance, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Candidata a Magíster en Derecho Económico, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Asociada en el Grupo de Libre Competencia y Mercados Regulados de Carey y Cía.

**Abstract:** El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia desempeña un rol esencial en la defensa y promoción de la competencia, con un diseño híbrido que permite funciones tanto jurisdiccionales como administrativas. Uno de los mecanismos más destacados de su estructura es el procedimiento no contencioso, regulado por el artículo 31 del Decreto Ley N° 211. Este procedimiento permite al TDLC anticiparse a infracciones a la libre competencia mediante la resolución de consultas, la dictación de Instrucciones de Carácter General y Recomendaciones Normativas, estableciendo directrices preventivas en los mercados.

A diferencia de los procedimientos contenciosos, el no contencioso se enfoca en la prevención y no en la resolución de conflictos específicos o sanciones *ex post*. Así, el TDLC puede responder consultas de los actores económicos sobre la legalidad de sus actividades, evitando litigios formales. Sin embargo, este procedimiento ha suscitado críticas por su carácter preventivo, debido a la posible falta de garantías procesales en comparación con los procedimientos tradicionales. La doctrina y jurisprudencia han debatido sobre los límites de este procedimiento, subrayando la necesidad de criterios que aseguren el debido proceso, especialmente cuando las decisiones del TDLC pueden tener efectos significativos en los derechos de terceros.

## INTRODUCCIÓN

Desde su creación en 2004, el [Tribunal de Defensa de la Libre Competencia](#) (“TDLC” o “Tribunal”) ha jugado un papel crucial en la regulación de los mercados a través de su intervención en la promoción y defensa de la competencia. En su diseño institucional, fue pensado para reemplazar las funciones previamente ejercidas por la Comisión Resolutiva y las Comisiones Preventivas, órganos predominantemente administrativos. Así, con la promulgación de la Ley N°19.911, se buscó dotar al TDLC de facultades tanto jurisdiccionales como administrativas<sup>1-2</sup>. La novedad radica en el diseño del TDLC como un órgano híbrido que puede actuar preventivamente y de manera sancionadora.

Uno de los aspectos más innovadores y controvertidos de su estructura es el procedimiento no contencioso, regulado en el artículo 31 del Decreto Ley N° 211 (“[DL N°211](#)”). A través de este procedimiento, el TDLC tiene la facultad de resolver consultas, dictar Instrucciones de Carácter General (“[ICG](#)”) y emitir Recomendaciones Normativas (“[ERN](#)”), utilizando estas herramientas para prevenir infracciones a la normativa de competencia antes de que se materialicen, en lugar de sancionarlas *ex post*.

---

\* De entre los casos mencionados en el artículo, la autora ha participado de las consultas rol NC 478-20, NC 490-21 y NC 517-22. La autora tiene poder judicial en la consulta NC 517-22.

1 Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley N° 19.911 crea el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, (Santiago, 2003), pp. 59 y 205. Disponible en: [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/5814/](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/5814/).

2 En ese sentido, véase Informes N° 17, sobre “Alcances y límites de la potestad normativa del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia”, N° 26 sobre “Control jurisdiccional de la potestad normativa del Tribunal de Defensa de la libre competencia en materia de telecomunicaciones”, y N° 45 sobre “Obligatoriedad y cambio de circunstancias en Resoluciones del TDLC” del Centro de Regulación y Competencia de la Universidad de Chile. Originalmente, los artículos 8 y 11 de DL original estas comisiones estaban a cargo de absolver consulta acerca de los actos o contratos existentes que podrían infringir las disposiciones de presente decreto ley” y de “Pronunciarse respecto de las consultas que se formulan sobre actos o contratos que se proponen ejecutar o celebrar en cuanto puedan alterar la libre competencia.

El [procedimiento no contencioso](#), a diferencia de los procedimientos contenciosos, no busca resolver conflictos intersubjetivos ni sancionar conductas anticompetitivas ya materializadas. A través de este procedimiento, el TDLC posee facultades que tienen fines preventivos o correctivos en un determinado mercado, para evitar que se configuren infracciones futuras y asegurando que los actores del mercado actúen en conformidad con la normativa de libre competencia.

Este procedimiento permite a los actores económicos o al mismo Tribunal poner en actividad el ejercicio de estas facultades y recibir respuestas claras sobre la compatibilidad de sus acciones con la normativa de competencia, sin necesidad de recurrir a litigios formales<sup>3</sup>. Este mecanismo preventivo no solo evita litigios formales, sino que también permite al tribunal intervenir anticipadamente para corregir posibles [fallas](#) que podrían afectar la competencia en los mercados<sup>4</sup>.

Sin embargo, este carácter preventivo ha generado críticas, particularmente en relación con las garantías procesales que ofrece en comparación con los procedimientos contenciosos tradicionales. La doctrina ha señalado que, si bien es efectivo para promover la competencia, el procedimiento no contencioso carece de algunas de las garantías procesales propias de los procedimientos contenciosos, lo que ha abierto un debate sobre su uso y sus límites.

## I. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO NO CONTENCIOSO

Como se señaló, el artículo 31 del DL N° 211 establece el marco legal de este procedimiento, mediante el cual el TDLC puede emitir resoluciones que tienen un impacto preventivo en el mercado, regulando la conducta de los actores económicos ex ante. A lo largo de los años, este procedimiento no contencioso ha evolucionado, consolidándose como una herramienta clave para la promoción y protección de la libre competencia en Chile.

Este procedimiento inicia con una resolución del TDLC que admite a tramitación la [consulta](#) y se publica en el Diario Oficial, permitiendo a los interesados aportar antecedentes dentro de un plazo determinado. Posteriormente, el Tribunal convoca a una audiencia pública, donde los intervinientes pueden presentar sus observaciones. El Tribunal también puede solicitar más antecedentes, de oficio o a solicitud de parte, si lo considera necesario antes de dictar una resolución final.

A diferencia del [procedimiento contencioso](#), en este proceso no se habla de partes, demandantes o demandados, sino de intervinientes y consultantes<sup>5</sup>. Además, no hay una referencia explícita<sup>6</sup> a la aplicación supletoria de los libros I y II del Código de Procedimiento Civil (CPC), aunque cierta doctrina sugiere que podría aplicarse la regulación del acto judicial no contencioso regulado en los artículos 817 y siguientes del CPC<sup>7</sup>.

---

3 Se ha sostenido que el TDLC es así un tribunal especial, una verdadera rareza en términos institucionales. Primero, y lo más importante, por ser un ente jurisdiccional regulador del comercio (artículo 18 N° 1 del DL N° 211); y segundo, por ser un ente jurisdiccional dotado de una serie de potestades administrativas propias de un órgano administrativo (artículo 18 N°s 2 a 5 del DL N° 211) En: Informe en derecho: alcances y límites de la potestad normativa de Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Centro de Regulación y Competencia. Universidad de Chile. P.4. Disponible en <https://derecho.uchile.cl/dam/jcr:e1833b44-9ce7-45ad-9699-0e987e719afb/7.pdf>

4 Esto ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional al afirmar que: "los demás numerales no establecen potestades propiamente jurisdiccionales, toda vez que en el ejercicio de ellas el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia no conoce de pretensiones procesales originadas en un conflicto de carácter jurídico, sino que por solicitud y no demanda de los interesados, se pronuncia sobre ciertas declaraciones y diligencias que, como es propio en los procedimientos no contenciosos, los particulares no pueden realizar por sí, requiriendo de la intervención de un tribunal al que expresamente se le han encomendado las atribuciones administrativas pertinentes" Tribunal Constitucional, Rol 1448-2009, de 9 de septiembre de 2010, C. 16°.

5 "La doctrina es pacífica en señalar que en un procedimiento de carácter no contencioso el órgano público conoce de materias en que se parte del supuesto de la falta de controversia jurídica, sin que exista propiamente una acción, proceso y pares, sino que un requerido o interesado y órgano requerido, y que tampoco haya un pronunciamiento de una sentencia, sino un dictamen, declaración o resolución" (Roles Corte Suprema N°s 1.324-2015 y 30.190-2014).

6 Como en el artículo 29 del DL 211 al procedimiento contencioso.

7 Valdés, Domingo "Acerca de la inadmisibilidad de una supuesta consulta antimonopólica" (Marzo, 2023), Informe en derecho presentado por Enex en el recurso de reclamación de la FNE ante la Corte Suprema, en la causa NC rol N° 517-2022 seguida ante el TDLC.

Lo anterior tiene sentido al tratarse de un procedimiento de naturaleza administrativa<sup>8-9</sup>. Sin embargo, este es un proceso poco reglado que debe adaptarse a la complejidad de los asuntos sometidos al conocimiento del TDLC. Esto implica la necesidad de incorporar una gran cantidad de antecedentes y discusiones a lo largo del procedimiento, en contextos que son complejos y están en constante cambio<sup>10</sup>.

Este procedimiento permite un control *ex ante* de las actividades económicas, lo que otorga al TDLC una capacidad preventiva fundamental, especialmente en sectores con alta sensibilidad competitiva, como en lo relativo a medios de pago<sup>11</sup>, telecomunicaciones<sup>12</sup>, energía<sup>13</sup> y transporte<sup>14</sup>. En estos casos, el TDLC ha ejercido sus facultades para responder a consultas específicas sobre actos que podrían afectar la competencia, otorgando certeza a las empresas y otros actores del mercado. Así, el Tribunal ha desempeñado un papel crucial en la prevención de conductas anticompetitivas, estableciendo directrices claras sobre lo que está permitido bajo la normativa de competencia.

La doctrina ha debatido extensamente sobre la naturaleza jurídica del procedimiento no contencioso y su papel en la defensa de la competencia. Mientras algunos autores destacan su carácter preventivo y su capacidad para ofrecer certezas jurídicas a los actores del mercado, otros critican la falta de garantías procesales<sup>15</sup>, señalando la posibilidad de que el TDLC imponga medidas gravosas sin un procedimiento contradictorio pleno.

La jurisprudencia ha abordado esta problemática en varios fallos, subrayando que, aunque el procedimiento no contencioso es más ágil y menos formal que el contencioso, el TDLC debe respetar ciertos estándares de debido proceso, especialmente cuando las medidas adoptadas tienen un impacto relevante en los derechos de terceros. La Corte Suprema ha reafirmado que, a pesar de la naturaleza preventiva de este procedimiento, las medidas emitidas no deben vulnerar derechos fundamentales<sup>16</sup>. Además, ha exigido que el TDLC asegure que las resoluciones preventivas sean siempre proporcionales y debidamente justificadas<sup>17</sup>.

## II. FACULTADES QUE EL TDLC EJERCE EN EL PROCEDIMIENTO NO CONTENCIOSO

En el marco del procedimiento no contencioso, el TDLC ejerce diversas facultades, ampliamente analizadas por la doctrina y la jurisprudencia, que influyen de manera directa en la conducta de los actores económicos y en la regulación de los mercados. Entre estas se destacan las facultades consultiva, [propositiva](#) y [reglamentaria](#).

8 "Sabido es que los asuntos no contenciosos corresponden a una actividad administrativa, que, por vía accidental, ha sido confiada a ciertos tribunales de justicia en atención a las garantías de solvencia moral y conocimientos jurídicos que éstos brindan y que eventualmente podría haber sido encomendada por el legislador a otras autoridades públicas". En: Valdés, Domingo "Acerca de la inadmisibilidad de una supuesta consulta antimonopólica", (Marzo, 2023), Informe en derecho presentado por Enx en el recurso de reclamación de la FNE ante la Corte Suprema, en la causa NC rol N° 517-2022 seguida ante el TDLC.

9 Veloso, Javier y González, Daniela. "Reflexiones en torno a algunas las potestades extrajurisdiccionales del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. En "La Libre Competencia en el Chile del Bicentenario. 2010 (Santiago, Thomson Reuters). P. 22.

10 Centro de Regulación y Competencia. Informe en Derecho: Control jurisdiccional de la potestad normativa del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en materia de Telecomunicaciones. Facultad de Derecho Universidad de Chile. p. 7 Disponible en: <https://derecho.uchile.cl/dam/jcr:fafcd5a8-622e-4009-82ac-bb9b09baec0a/8.pdf>

11 Como, por ejemplo, los procedimientos no contenciosos de ERN (Rol ERN N° 20-2014, que dio lugar a la Proposición de modificación normativa N°19/2017 sobre servicios asociados a la utilización de tarjetas de créditos y débito de aceptación universal, FNE), de instrucciones de carácter general (Rol N° 483-20, o Rol N° 474-20, que dio lugar a la ICG N°5 sobre mercado de medios de pago con tarjetas) y de consulta (Rol N° 463-20, o N° 521-23).

12 Como, por ejemplo, los procedimientos no contenciosos de ERN (Rol N° 21-14), de ICG (Roles N° 386-10, dque dio lugar a la ICG N°2 sobre tarifas *on-net* / *off-net*, y el N° 423-14, para la modificación de la ICG N°2) o de consulta (Roles N° 430-15, N° 448-18, N° 449-18, N° 522-23, N° 523-22 entre otros).

13 Véase, en ese sentido, procedimiento de ERN (Roles N°27-21 o N° 29-22), o de consulta (Rol NC 471-20).

14 Como en el procedimiento de ERN (en el procedimiento C-70-05 el TDLC propuso Modificar Reglamento de Licitación Pública para Asignar Frecuencias Internacionales a Empresas Aéreas Nacionales) o de consulta (Roles N° 388-11, N° 434-16, N° 524-23, entre otros).

15 En ese sentido, Valdés, Domingo "Acerca de la inadmisibilidad de una supuesta consulta antimonopólica", (Marzo, 2023).

16 La Corte Suprema ha sostenido en el pasado que "la exigencia constitucional de un justo y racional procedimiento deviene en la necesidad de que en la especie los litigantes cuenten con un proceso que les asegure las garantías propias de un contradictorio" Véase, en ese sentido, Sentencia de la Corte Suprema en rol N° 21.791-2014, de fecha nueve de abril de 2015.

17 Gumucio, Astudillo y Labbé "¿Se justifica la consulta ante el TDLC?" CeCo (Febrero 2020), y Campos y Corte "El futuro de la potestad consultiva del TDLC" CeCo (Junio 2021).

Por una parte, la **facultad consultiva** permite a cualquiera, con interés legítimo<sup>18</sup> presentar consultas sobre un hecho, acto o contrato para obtener una evaluación sobre su compatibilidad con la normativa de competencia. A través del ejercicio de esta facultad, se busca obtener certeza jurídica acerca de la eventual contradicción entre un hecho acto o convención consultado y la libre competencia apreciada en un mercado relevante en particular<sup>19</sup>. Esta facultad es clave para proporcionar certeza jurídica y evitar potenciales infracciones, actuando de manera preventiva antes de que se materialicen conflictos<sup>20</sup>.

La **facultad propositiva** permite al TDLC emitir recomendaciones al Poder Ejecutivo sobre posibles modificaciones normativas que estime contrarios a la libre competencia, como también la dictación de preceptos legales o reglamentarios que sean necesarios para fomentar la competencia o regular el ejercicio de determinadas actividades que se presenten en condiciones no competitivas.

La Corte Suprema ha destacado que estas recomendaciones deben ser vistas como una forma de *advocacy*, cuyo propósito es fomentar la competencia mediante su influencia en las decisiones regulatorias<sup>21</sup>. Aunque no generan efectos jurídicos directos, su dictación ha contribuido a la adopción de reformas normativas que fortalecen la competencia.

Sobre la **potestad reglamentaria** del TDLC, la doctrina ha indicado que responde a la amplitud del ilícito anticompetitivo establecido en el artículo tercero del DL 211, y constituye una regulación directa y continua para los agentes económicos a quienes va dirigida la instrucción<sup>22</sup>. Las ICG son una herramienta normativa fundamental que permite al TDLC emitir reglas de aplicación general que guían el comportamiento de los actores del mercado para asegurar el cumplimiento de las normas de competencia.

### III. EVOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO NO CONTENCIOSO A TRAVÉS DEL EJERCICIO DE LAS FACULTADES CONSULTIVA, PROPOSITIVA Y REGLAMENTARIA

La jurisprudencia del TDLC y de la Corte Suprema ha sido fundamental para definir el alcance y los límites del procedimiento no contencioso, en particular en lo que respecta al régimen de recursos y las garantías procesales. A lo largo de los años, distintos fallos han abordado la aplicación de este procedimiento en escenarios complejos, aclarando su naturaleza en el ejercicio de estas facultades y consolidando su uso como una herramienta para la promoción y defensa de la competencia en Chile.

#### 3.1. Facultad Consultiva

Del análisis de la jurisprudencia del TDLC en materia de potestad consultiva, se puede observar que, hasta hace unos años, éste mostraba una clara tendencia a declarar inadmisibles aquellas consultas que no cumplieran con la naturaleza propiamente anticipatoria y preventiva de este tipo de procedimientos (denominadas como “consultas demandosas”<sup>23</sup>).

---

18 El caso Conadecus-LAN/TAM es un ejemplo paradigmático de la evolución de la jurisprudencia en torno a esta facultad. Inicialmente, el TDLC declaró inadmisibile la consulta, considerando que encubría un conflicto entre partes que debía resolverse mediante un procedimiento contencioso. Sin embargo, la Corte Suprema revirtió esta decisión, permitiendo que el tribunal conociera la consulta bajo el procedimiento no contencioso. Este fallo marcó un precedente, confirmando que el TDLC puede intervenir preventivamente, y que puede un tercero interponer una consulta cuando tenga interés legítimo. Rol 30.190-2014 de la Corte Suprema, de 29 de enero de 2016.

19 Sentencia Tribunal Constitucional Rol N° 86/2009, Considerando 23.

20 Sentencia de la Corte Suprema dictada en la causa Rol N° 138.221- 2021, de 10 de mayo de 2021. (Causa locatarios).

21 Véase, en ese sentido TDLC, Resolución de término de fecha 24 de julio de 2019 en expediente ERN N° 25-2018, y sentencia de la Corte Suprema Rol N° 34.013-2019.

22 Veloso, Javier y González, Daniela. “Reflexiones en torno a algunas las potestades extrajurisdiccionales del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. En “La Libre Competencia en el Chile del Bicentenario. 2010 (Santiago, Thomson Reuters). P. 47

23 Término acuñado por el TDLC y uno de los desafíos para el próximo periodo según el actual presidente Nicolás Rojas, según indicó en su cuenta pública (Disponible en el anuario del TDLC periodo 2022-2023, p 17).

De esas primeras decisiones, que conforman la jurisprudencia histórica del TDLC sobre la materia, se desprenden criterios donde es posible destacar (i) que es la naturaleza del asunto y no la voluntad de las partes la que determina que una determinada cuestión sea de carácter contencioso o no contencioso<sup>24</sup>, por lo que toda consulta que corresponda, en realidad, a una denuncia de posibles infracciones a la libre competencia, debe ser declarada inadmisibles<sup>25</sup>; (ii) que, en consideración a las características propias del procedimiento de consulta, éste no ofrece las garantías de debido proceso que contempla el procedimiento contencioso por lo que, ante la imputación de un ilícito anticompetitivo, es este último el que procede<sup>26</sup>; y, (iii) que los procedimientos de consulta no pueden obligar o afectar a personas distintas de los consultantes, pues en ese caso el asunto sería necesariamente de naturaleza contenciosa<sup>27</sup>.

Complementando lo anterior, el entonces Ministro Jaime Arancibia sostuvo que un asunto era contencioso desde que había afectación de un interés ajeno<sup>28</sup>. En ese sentido, el TDLC ha sostenido que actuar de manera distinta importaría confundir una función consultiva de naturaleza judicial, con una función sancionadora de naturaleza jurisdiccional<sup>29</sup>.

Sin embargo, esto se ha vuelto algo más inestable en los últimos años. Esto se explica por la forma en que ha tratado la Corte Suprema ciertas resoluciones del TDLC. Así, en un primer momento, en casos donde determinados actos, hechos o convenciones han sido sometidos a consultas por terceros, el TDLC ha decidido no admitir a tramitación al considerar que la vía para conocer del asunto era el procedimiento contencioso, argumentando que más allá de los tiempos verbales condicionales empleados en la descripción de los hechos y actos objeto de la consulta, la consultante imputa directamente actos que cabían en el ejercicio de la función jurisdiccional. Pero luego, en un segundo momento la Corte Suprema ha ordenado al Tribunal admitir de todas maneras dichas consultas a tramitación (véase, por ejemplo, Caso Socofar<sup>30</sup>, Caso Malls<sup>31</sup>, Condición de Inflexibilidad<sup>32</sup>, Caso Combustibles Líquidos<sup>33</sup>).

---

24 Véase resoluciones del TDLC en Consulta de AGIP A.G. sobre conductas de D&S S.A., NC-146-06; Consulta de Terquim S.A. sobre aplicación del manual de los servicios del Molo Sur del Puerto de San Antonio, NC-194-07; Consulta del Sr. José Prieto Cornejo y otro sobre convenio de confidencialidad y no competencia, NC-296-08; Consulta de Asilfa A.G. sobre licitaciones públicas de Cenabast, NC-410-12; y, Consulta de Conadecus sobre concurso público para otorgar concesiones de servicio público de transmisión de datos en la banda 700 Mhz, NC-419-14.

25 La Corte Suprema ha sostenido de forma reiterada que, el ejercicio de la potestad consultiva no impide el análisis de la conformidad de ciertos hechos con la legislación que rige la materia, siempre y cuando éstos sean determinados de manera concreta y no exista una imputación formal y directa- y a la vez, una pretensión sancionatoria- relacionada con ilícitos anticompetitivos.

26 Consulta de Terquim S.A. sobre aplicación del manual de los servicios del Molo Sur del Puerto de San Antonio, NC-194-07, Resolución TDLC de fecha 31 de mayo de 2007 que no admite a tramitación; Consulta de Conadecus sobre operación de concentración LAN Airlines S.A. y TAM Linhas Aéreas S.A., NC-388-11, Resolución TDLC N° 37/2011.

27 CAMPOS, Josefina y CORTE, Rafaela. "El futuro de la potestad consultiva del TDLC". (2021) Centro de Competencia de la Universidad Adolfo Ibáñez. P. 2

28 "En razón de las consideraciones anteriores, un asunto es no contencioso cuando lo pedido no supone la afectación directa de un interés ajeno o, en palabras del Código de Procedimiento Civil, "No se promueve contienda alguna entre las partes (art. 817). En esta hipótesis, lo interpuesto es meramente una solicitud; el objeto del proceso solo involucra las posiciones jurídicas del o los solicitantes y del órgano decisor; y lo estimado es el ejercicio de una función administrativa o de comparecencia voluntaria para declarar o constituir una relación jurídica no controvertida". Prevención del Ministro Jaime Arancibia, en la causa no contenciosa rol N° 443-18, de fecha 18 de diciembre de 2022.

29 Indica en lo pertinente que "en estos autos no se han de anunciar ni acreditado hechos concretos que puedan ser objeto de sanción dado que se trata de una consulta por lo que esta Tribuna se limitará a efectuar prevenciones y adoptar medidas para que este tipo de conductas, en cuanto sean contrarias a la libre competencia. No se produzcan en el futuro y, de producirse, sean debidamente sancionada y dejadas sin efecto".

30 Consulta de Socofar, rol NC 490-21 ante el TDLC, **Rol N°22.270-2021 ante la Corte Suprema**. El TDLC había rechazado tramitar la consulta, argumentando que dicha norma tenía carácter reglamentario y no era susceptible de ser revisada a través del procedimiento de consulta. Sin embargo, la Corte Suprema revocó esta decisión, señalando que la condición técnica de inflexibilidad era un aspecto particular que afectaba la competencia en el mercado energético y, por tanto, podía ser evaluada por el TDLC a través de una consulta.

31 Consulta de AG Retail seguida ante el TDLC bajo el NC 478-20, y ante la Corte Suprema rol N° 138.221-2020. Los locatarios de malls presentaron una consulta sobre las cláusulas de arriendo en centros comerciales, que el TDLC rechazó inicialmente. La Corte Suprema intervino y sostuvo que el procedimiento no contencioso era adecuado para otorgar certeza jurídica sobre las condiciones contractuales, reafirmando el rol preventivo del TDLC.

32 Consulta de Hidromaule seguida ante el TDLC bajo el rol NC N° 471-20, y ante Corte Suprema Rol N°125.657-2020. El TDLC había rechazado tramitar la consulta, argumentando que dicha norma tenía carácter reglamentario y no era susceptible de ser revisada a través del procedimiento de consulta. Sin embargo, la Corte Suprema revocó esta decisión, señalando que la condición técnica de inflexibilidad era un aspecto particular que afectaba la competencia en el mercado energético y, por tanto, podía ser evaluada por el TDLC a través de una consulta.

33 Consulta de la FNE seguida ante el TDLC bajo el rol NC N° 517-22, y ante la Corte Suprema Rol N° 171.797-2022. En noviembre de 2022, el TDLC rechazó tramitar una consulta de la FNE argumentando que las inquietudes planteadas debían resolverse mediante un procedimiento contencioso. Según el tribunal, la consulta contenía acusaciones de conductas anticompetitivas que, de probarse, podrían justificar sanciones. La FNE reclamó ante la Corte Suprema, afirmando que su consulta no era contenciosa, ya que no implicaba imputaciones

### 3.2. Facultad Propositiva

El TDLC ha señalado reiteradamente que el ejercicio de la facultad propositiva es una decisión privativa y discrecional del Tribunal<sup>34</sup>. Al ejercer esta facultad, se deben considerar los efectos de las modificaciones normativas en términos de costos, beneficios y el impacto en otros bienes jurídicos protegidos. Actualmente, esta facultad se tramita bajo el procedimiento del artículo 31 del D.L. N°211, y no se han admitido reclamaciones contra las resoluciones finales emitidas en este contexto. En tal línea, el TDLC ha argumentado que las modificaciones introducidas por la Ley N° 20.945 no alteraron la naturaleza jurídica ni el carácter discrecional de esta facultad<sup>35</sup>.

Sin embargo, la Corte Suprema ha mostrado una postura ambigua al respecto. En un caso, admitió un [recurso de reclamación](#) contra una decisión del TDLC que se negó a ejercer la facultad propositiva, señalando que el artículo 31 no limita las reclamaciones solo a consultas y permite apelar resoluciones que pongan fin al procedimiento<sup>36</sup>. No obstante, en el expediente de recomendación normativa Rol N° 27-2021, la Corte reafirmó la postura del TDLC, indicando que la adopción de preceptos legales o reglamentarios para fomentar la competencia o regular actividades económicas no competitivas es una decisión discrecional del Tribunal<sup>37</sup>.

### 3.3. Facultad Reglamentaria

La jurisprudencia ha señalado que ésta es una atribución privativa del TDLC que busca cumplir, entre otros, un fin de promoción y defensa de la libre competencia en los mercados<sup>38</sup>. A través de esta, se logra la explicitación de criterios y parámetros de conducta que buscan evitar infracciones a las normas contenidas en el Decreto Ley N° 211<sup>39</sup>, con el objetivo de prevenir conductas anticompetitivas y evitar eventuales juicios cumpliendo un rol de certeza jurídica, previsibilidad y eficiencia<sup>40</sup>.

La Corte Suprema ha afirmado que el ejercicio de esta facultad, consagrada en el artículo 18 N° 3, es discrecional y depende exclusivamente del TDLC<sup>41</sup>, incluso a solicitud de parte. Sin embargo, en 2022, la Corte acogió un recurso contra una resolución del TDLC<sup>42</sup> que denegó el inicio de un procedimiento para dictar instrucciones sobre el mercado de licitaciones municipales de obras públicas<sup>43</sup>. Argumentó que la interpretación restrictiva del TDLC, que excluía la regulación de organismos públicos, violaba el principio de igualdad, pese a que la norma se refiere a particulares.

## IV. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DEL EJERCICIO DE FACULTADES EN EL PROCEDIMIENTO NO CONTENCIOSO

Uno de los aspectos más controvertidos del procedimiento no contencioso es la falta de garantías procesales

ni solicitudes de sanción, sino que buscaba evaluar posibles riesgos anticompetitivos derivados de acuerdos entre bencineras. La Corte Suprema acogió la reclamación y ordenó al TDLC tramitar la consulta.

34 Resolución de término de fecha 31 de agosto de 2022, página 23, en causa Rol N° ERN 27-21 seguida ante este H. Tribunal. En el mismo sentido, Proposición de Modificación Normativa N° 17/2015, § 119.

35 TDLC, Resolución de término y expediente ERN 25-2018, de fecha 24 de julio de 2019.

36 Sentencia de Corte Suprema Rol N° 34.013, de fecha 10 de septiembre de 2020.

37 Véase en ese sentido, Resolución N° 178/2018 que puso término al ERN N° 24-2018 y Proposición N°15/2014.

38 Resolución N°81/2024 del TDLC, dictada en la causa seguida ante el TDLC Rol NC N° 519-22.

39 Sentencia N° 77/2008, considerando 16.

40 ICG N° 4/2015 del TDLC, dictada en la causa seguida ante el TDLC Rol NC N° 423-2014.

41 Sentencia de la Corte Suprema en la causa Rol N° 30.190-2014.

42 En la causa seguida ante el TDLC bajo el Rol NC N° 482-2020, resolución de fecha 24 de diciembre de 2020.

43 Sentencia de la Corte Suprema en la causa Rol N° 22.271-2021, de fecha 14 de noviembre de 2022.

en comparación con el procedimiento contencioso<sup>44</sup>. Este procedimiento, de carácter sumario y público, presenta etapas breves y definidas, lo que puede limitar las oportunidades para presentar pruebas, ejercer un contradictorio pleno o defender derechos de forma adecuada.

La ambigüedad sobre la naturaleza de las resoluciones emitidas en este contexto es un punto central en el debate<sup>45</sup>. Aunque las medidas adoptadas no se consideran sanciones formales, en la práctica pueden tener efectos similares a una sentencia en un procedimiento contencioso, lo que genera preocupación por la falta de protección para los actores cuyas actividades se ven afectadas<sup>46</sup>.

En una línea similar, la Corte Suprema ha señalado que el carácter voluntario de este procedimiento no garantiza una defensa adecuada para los destinatarios de las medidas impuestas<sup>47</sup>. En decisiones anteriores, ha exigido que el TDLC asegure garantías mínimas de debido proceso, especialmente cuando las medidas afectan significativamente los derechos de terceros<sup>48</sup>. Sin embargo, persiste la falta de criterios claros para distinguir cuándo un asunto debe tratarse mediante un procedimiento no contencioso o contencioso, sobre todo si las medidas tienen efectos comparables a sanciones<sup>49</sup>.

## CONCLUSIÓN

El procedimiento no contencioso del TDLC constituye una herramienta fundamental para la promoción y protección de la libre competencia en Chile, permitiendo al Tribunal ejercer un control preventivo y correctivo sin necesidad de litigios formales. Mediante sus facultades consultiva, propositiva y reglamentaria, el TDLC establece directrices y recomendaciones normativas que fortalecen la certeza jurídica y promueven la eficiencia en los mercados.

Sin embargo, persisten desafíos significativos en términos de garantías procesales y claridad en la naturaleza jurídica de las resoluciones emitidas. Si bien el carácter sumario y menos formal de este procedimiento facilita su agilidad, la falta de oportunidades para una defensa contradictoria plena y el potencial impacto de las medidas adoptadas, equiparables a sanciones contenciosas, han suscitado inquietudes respecto a la protección efectiva de los derechos de los agentes económicos.

La jurisprudencia de la Corte Suprema ha evidenciado criterios dispares, contribuyendo a una mayor incertidumbre sobre los límites entre los procedimientos no contenciosos y contenciosos. Es necesario que dichos criterios se consoliden y se otorgue mayor claridad al marco regulatorio, a fin de equilibrar adecuadamente la eficiencia preventiva del TDLC con el respeto al debido proceso y la seguridad jurídica en la regulación de la competencia.

44 La Corte Suprema ha sostenido reiteradamente que los principios de la audiencia bilateral y la posibilidad de rendir prueba constituyen elementos esenciales del debido proceso legal (véase, por ejemplo, sentencia Rol N° 6.792-2007).

45 La falta de controversia implica que la "resolución de término" no sería considerada una "sentencia" y, por tanto, no aplicaría el desasimiento del tribunal. En ese sentido, voto de minoría del Ministro Carroza en Sentencia de la Corte Suprema en causa rol N° 119.432-2023, de fecha siete de septiembre de dos mil veintitrés.

46 Al respecto, véase artículo del CeCo: Gumicio, Astudillo y Labbé "¿Se justifica la consulta ante el TDLC?" (Febrero 2020).

47 Asociación Chilena de Municipalidades con Enel Chile S.A. y otro (2018): Corte Suprema, de 14 de mayo de 2018, rol N° 432-2018.

48 Sentencia de la Corte Suprema en rol N° 21.791-2014, de fecha nueve de abril de 2015.

49 "La interposición de una consulta [...] que tiene por objeto, la imposición de medidas prohibitivas y correctivas respecto de una empresa que no figura entre los solicitantes, envuelve una pretensión de afectados de los intereses de un tercero que hace que el asunto sea, a todas luces, contencioso y deba tramitarse conforme al procedimiento ad hoc dispuesto en los artículos 19 al 29 de DL 211". Prevención de Ministro Jaime Arancibia en la causa rol NC 443-17, de fecha 18 de diciembre de 2017.

## BIBLIOGRAFÍA

Arancibia Mattar, J. (2023). *Informe en Derecho: La falsedad como ilícito administrativo en libre competencia*. Universidad de Chile.

Biblioteca del Congreso Nacional. (2003). *Historia de la Ley N° 19.911 que crea el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia*. Santiago.

Campos, J., & Corte, R. (2021). *El futuro de la potestad consultiva del TDLC*. Centro Competencia de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Centro de Regulación y Competencia. (2011). Informe en Derecho: Alcances y límites de la potestad normativa del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. p. 4. Disponible en: <https://derecho.uchile.cl/dam/jcr/7.pdf>

Centro de Regulación y Competencia. (2013). Informe en Derecho: Control jurisdiccional de la potestad normativa del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en materia de Telecomunicaciones. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. p. 7. Disponible en: <https://derecho.uchile.cl/dam/jcr/8.pdf>

Gumucio, Astudillo & Labbé. (2020). *¿Se justifica la consulta ante el TDLC?* Centro Competencia de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Informe RegCom. Originalmente, artículos 8 y 11 del DL, sobre consultas en libre competencia.

Valdés, D. (2023). *Acerca de la inadmisibilidad de una supuesta consulta antimonopólica*. Informe en Derecho presentado por Enx en recurso de reclamación de la FNE ante la Corte Suprema.

Veloso, J., & González, D. (2010). Reflexiones en torno a algunas las potestades extrajurisdiccionales del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. En *La Libre Competencia en el Chile del Bicentenario*. Santiago: Thomson Reuters.

## JURISPRUDENCIA CITADA

### 1. Tribunal Constitucional

- Sentencia Rol N° 86/2009, Considerando 23.
- Sentencia Rol N° 1448-2009, de 9 de septiembre de 2010.

### 2. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC)

- Resolución en Consulta de AGIP A.G. sobre conductas de D&S S.A., NC-146-06.
- Resolución en Consulta de Terquim S.A. sobre aplicación del manual de los servicios del Molo Sur del Puerto de San Antonio, NC-194-07, de fecha 31 de mayo de 2007.
- Resolución en Consulta del Sr. José Prieto Cornejo y otro sobre convenio de confidencialidad y no competencia, NC-296-08.
- Resolución en Consulta de Asilfa A.G. sobre licitaciones públicas de Cenabast, NC-410-12.
- Resolución en Consulta de Conadecus sobre concurso público para otorgar concesiones de servicio

público de transmisión de datos en la banda 700 MHz, NC-419-14.

- Resolución TDLC N° 37/2011 en Consulta de Conadecus sobre operación de concentración LAN Airlines S.A. y TAM Linhas Aéreas S.A., NC-388-11.
- Resolución en Consulta de Socofar, NC 490-21 ante el TDLC, revocada por la Corte Suprema Rol N° 22.270-2021.
- Resolución en Consulta de AG Retail, NC 478-20, revocada por la Corte Suprema Rol N° 138.221-2020.
- Previsión del Ministro Jaime Arancibia en causa no contenciosa rol N° 443-18, de fecha 18 de diciembre de 2022.
- Resolución en Consulta de Hidromaule, NC N° 471-20.
- Resolución de término en ERN N° 25-2018, de fecha 24 de julio de 2019.
- Resolución de término ERN N° 25-2018, de fecha 24 de julio de 2019.
- Resolución de término ERN N° 27-21, de fecha 31 de agosto de 2022.
- Resolución de término en la causa NC N° 482-2020, de fecha 24 de diciembre de 2020.
- Resolución N° 37/2011.
- Resolución N° 178/2018.
- Resolución N° 57/2019.
- Resolución N° 81/2024.
- ICG N° 4/2015, dictada en la causa NC N° 423-2014.

### **3. Corte Suprema**

- Sentencia Rol N° 6.792-2007.
- Sentencia Rol N° 30.190-2014, de 29 de enero de 2016.
- Sentencia Rol N° 21.791-2014, de fecha 9 de abril de 2015.
- Sentencia Rol N° 138.221-2021, de 10 de mayo de 2021.
- Sentencia Rol N° 34.013-2019, de fecha 10 de septiembre de 2020.
- Sentencia Rol N° 432-2018, de 14 de mayo de 2018.
- Sentencia Rol N° 125.657-2020.
- Sentencia Rol N° 171.797-2022.
- Sentencia Rol N° 22.271-2021, de fecha 14 de noviembre de 2022.
- Sentencia Rol N° 119.432-2023, de fecha 7 de septiembre de 2023.



Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:  
<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

**Cómo citar este artículo:**

Adriana Peña Castro, "Naturaleza jurídica del procedimiento no contencioso ante el TDLC", *Investigaciones CeCo* (diciembre, 2024),

<http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>

Envíanos tus comentarios y sugerencias a [info@centrocompetencia.com](mailto:info@centrocompetencia.com)  
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile