

Santiago, catorce de enero de dos mil veintiséis.

Vistos:

En estos autos, rol de esta Corte Suprema N°14.488-2025, la Fiscalía Nacional Económica, Mercado Pago Operadora S.A., Falabella Retail S.A. (junto con Sodimac S.A. e Hipermercados Tottus S.A.), Digital Payments SpA, Flow S.A. y Multicaja S.A., dedujeron recursos de reclamación en contra de la Resolución N°86, dictada por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia el 11 de marzo de 2025, que aprobó, con condiciones, el nuevo sistema tarifario consultado por Transbank S.A.

Se ordenó traer los autos en relación.

CONSIDERANDO:

I. Consulta:

PRIMERO: Que, el 16 de mayo de 2023, Transbank S.A. (en adelante, "Transbank") sometió a consulta ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, indistintamente, "TDLC" o "el Tribunal") un nuevo sistema tarifario para el cobro de sus servicios en el mercado del pago con tarjetas en Chile, destinado a sustituir su Plan de Autorregulación Tarifaria aprobado por el TDLC en marzo de 2006.

SEGUNDO: Que el adecuado análisis del asunto exige reseñar los siguientes antecedentes:

a. En 1989, Transbank fue creada como un



emprendimiento conjunto de los principales bancos de la plaza, iniciando sus operaciones en 1990, con la operación de las tarjetas de crédito Visa y la afiliación de establecimientos comerciales para su aceptación. Luego, en 1991, sumó la operación de las tarjetas de crédito MasterCard y Magna y, en 2000, las tarjetas American Express;

b. En 1995, Transbank comenzó a operar en Chile las tarjetas de débito, creando al efecto el sistema "Redcompra";

c. En 2003, la Comisión Preventiva Central emitió el Dictamen N°1.270, que acogió diversas denuncias interpuestas en contra de Transbank, empresa que, en ese entonces, era la única operadora en el mercado de pago con tarjetas, configurado bajo un "modelo de tres partes" (en adelante, "M3P") en el cual se encontraban: **(i)** las marcas de tarjetas; **(ii)** Transbank, como único operador de emisión y adquirencia; y, **(iii)** los comercios y tarjetahabientes. Verificó, la Comisión, que la estructura de cobros de Transbank no estaba fundada en costos y discriminaba a comercios según cada industria, sin transparencia ni fundamento objetivo, empleando aquella discriminación de precios para obtener rentas monopólicas. El dictamen determinó solicitar a la Fiscalía Nacional Económica (en adelante, "FNE") un requerimiento ante la Comisión



Resolutiva;

d. En 2005, conociendo la reclamación de Transbank en contra del dictamen anterior junto con el requerimiento presentado por la FNE, el TDLC, sucesor de la Comisión Resolutiva, aprobó un avenimiento parcial, en virtud del cual Transbank se obligó someter a la aprobación del Tribunal un "Plan de Autorregulación Tarifaria" (en adelante, "PAR");

e. En marzo de 2006, el TDLC aprobó el PAR presentado por Transbank. A través de él, la consultante determinó la tarifa a cobrar a los comercios afiliados por las compras de bienes o servicios cuando el pago del precio fuese hecho con tarjetas de crédito o débito. Aquella tarifa, denominada "*merchant discount*" (en adelante, "MD"), incluía la remuneración de Transbank como operadora (margen adquirente), de bancos o institución emisoras de tarjetas (tasa de intercambio), y de las marcas de tarjetas (costo de marca). El *merchant discount* contemplado en el PAR consistía en un porcentaje aplicable sobre el monto de cada transacción o *ticket*, salvo casos de excepción donde cobraba un monto fijo (servicios básicos y combustible). Asimismo, el PAR establecía cobros diferenciados según rubros de cada comercio, de acuerdo con su giro principal, segmentándolos en diez categorías para pagos con tarjetas de crédito (en adelante, "TC"), y 3 categorías para pagos



con tarjetas de débito (en adelante, "TD"). Finalmente, consideraba porcentajes máximos de cobro por categoría, y preveía descuentos asociados a la cantidad de operaciones y vale o *ticket* promedio de cada comercio;

f. El 5 de septiembre de 2018, el TDLC dictó la Resolución N°53/2018 que, resolviendo la consulta presentada por un comercio afiliado a Transbank, declaró que el PAR aprobado en 2006 no cumplía con establecer MD públicos, objetivos, de general aplicación y no discriminatorios y, por tanto, no era compatible con la normativa de libre competencia. En la misma resolución se ordenó a Transbank presentar un nuevo PAR, que debía, como mínimo, cumplir con las condiciones específicas que la resolución señala;

g. El 27 de diciembre de 2019, esta Corte Suprema dictó sentencia en la causa rol N°24.828-2018 (en adelante, "SCS de 2019"). Conociendo la reclamación de Transbank en contra de la Resolución del TDLC N°53/2018, la dejó sin efecto, y declaró que la empresa debía adaptar su PAR, ordenando que, en tanto la autoridad competente efectúe las regulaciones que sean pertinentes para un modelo de cuatro partes o sustituya integralmente la que se encuentra imperante, Transbank había de establecer MD públicos, motivados, objetivos, razonables, de general aplicación, no discriminatorios y que respeten la garantía constitucional



de igualdad ante la ley, y no podría diferenciar por volúmenes de operaciones, montos totales en períodos predeterminados, categorías ni por rubros a los comercios que reciban pagos mediante TC o TD;

h. El 21 de septiembre de 2021, el TDLC dictó la Resolución N°67/2021, que aprobó, con condiciones, el nuevo sistema tarifario consultado por Transbank, e implementado por la empresa desde abril de 2020. En síntesis, este sistema tarifario sustituía al PAR y presentaba las siguientes características principales: **(i)** ya no se refería al MD sino sólo al margen adquirente (en adelante, "MA"), o remuneración del adquirente, pues, habiendo migrado el mercado a un "modelo de cuatro partes" (en adelante, "M4P"), donde la adquirencia era distinguible de la emisión y las marcas, de modo tal que los restantes componentes del MD, esto es, las tasas de intercambio (en adelante, "TI") y los costos de marca (en adelante, "CM") eran exógenos a Transbank, empresa que sólo se dedicaba a la adquirencia; **(ii)** establecía una ponderación porcentual del MA por *ticket* promedio; **(iii)** consideraba descuentos por número de transacciones; y, **(iv)** no discriminaba por categorías o rubros de comercios;

i. El 8 de agosto de 2022, esta Corte Suprema dictó sentencia en la causa rol N°82.422-2021 (en adelante, "SCS de 2022"). Conociendo nueve reclamaciones en contra de la



Resolución del TDLC N°67/2021, la dejó sin efecto y rechazó el sistema tarifario consultado. En lo sustancial, este fallo reiteró los criterios desarrollados en la SCS de 2019, e indicó: **(i)** que la posibilidad de aplicar descuentos por volumen resultaba discriminatoria y carente de racionalidad económica, infringiendo la libre competencia; y, **(ii)** que el MD, en todos sus componentes, debía ser público, motivado, objetivo, razonable, de general aplicación, no discriminatorio y respetuoso de la garantía constitucional de igualdad ante la ley, principios generales que se mantienen aun cuando el modelo bajo el cual se organice el mercado cambie, por cuanto rigen para cualquier sistema de fijación de precios;

j. En agosto de 2022, Transbank modificó su sistema tarifario para, a su entender, ajustarlo a los criterios establecidos en las SCS de 2019 y 2022. Pasó a cobrar tarifas fijas por transacción, sin ninguna clase de descuentos; y,

k. En mayo de 2023, Transbank presentó ante el TDLC la Consulta que encabeza estos antecedentes.

TERCERO: Que, en su Consulta, Transbank solicitó que:

(i) se declare que se han verificado las situaciones de hecho previstas en las SCS de 2019 y 2022 para que Transbank pueda implementar un nuevo sistema tarifario;

(ii) se declare que el sistema tarifario objeto de la



consulta constituye un hecho, acto o contrato futuro que no infringe las disposiciones del Decreto Ley N°211; **(iii)** se declare que el avenimiento y el PAR aprobados por el TDLC en 2006 han dejado de estar vigentes; y, **(iv)** se adopten las demás medidas preventivas que se estime a bien determinar.

En concreto, el sistema tarifario propuesto por Transbank en su Consulta se estructura en dos etapas. En la primera de ellas se contempla un esquema tarifario regulado mixto, centrado sólo en el MA, por cuanto, como se indicó, en un mercado operando bajo el M4P las TI y los CM resultan exógenos a la adquirencia, único segmento donde la consultante actualmente participa. El esquema tarifario está compuesto por: **(i)** un cobro fijo por *ticket* o transacción, expresado en Unidades de Fomento, destinado a cubrir el "costo medio variable" de Transbank; y, **(ii)** un cobro porcentual sobre el valor del *ticket*, que busca cubrir el saldo para alcanzar el "costo económico" o "costo medio de largo plazo" de la consultante. Asimismo, el esquema tarifario consultado distingue entre tres tipos de clientes (comercios, proveedores de servicios de pago y recaudadores, y operadores), y operaciones efectuadas con TC, TD y Tarjetas con Provisión de Fondos o Tarjetas de Prepago (en adelante, "TPP"), distinciones basadas en los



diferentes costos en que incurre Transbank en cada caso. Por último, durante la vigencia de esta primera etapa la consultante pidió eximirse de aplicar el esquema tarifario antes reseñado en dos hipótesis relevantes: **(i)** la igualación de ofertas de su competencia o *meeting competition*; y, **(ii)** las licitaciones de organismos del Estado al amparo de la Ley N°19.886.

En la segunda etapa, cuyo inicio fue previsto por la consultante para octubre de 2024 (época de la vigencia, en régimen, de las TI máximas determinadas por la Comisión creada al efecto por la Ley N°21.365), se propuso la desregulación de la tarifa de Transbank o, lo que es igual, la liberalización del MA a cobrar por sus servicios, sin obstáculos ni distorsiones de ningún tipo, siempre sujeto a las reglas generales sobre libre competencia.

II. Aportantes de Antecedentes:

CUARTO: Que durante el procedimiento no contencioso iniciado a propósito de la Consulta comparecieron ante el TDLC aportando antecedentes: **(i)** la Comisión para el Mercado Financiero (en adelante, "CMF"); **(ii)** IGT Global Solutions Corporation Chile; **(iii)** el Fisco de Chile, el Servicio de Tesorerías y el Servicio de Impuestos Internos; **(iv)** Ebanx Chile Limitada; **(v)** Copec S.A.; **(vi)** Walmart Chile S.A.; **(vii)** MasterCard International Incorporated;



(viii) la FNE; (ix) Farmacias Cruz Verde S.A.; (x) Créditos, Organización y Finanzas S.A.; (xi) Tenpo Payments S.A.; (xii) American Express Travel Related Services Company, INC; (xiii) Pagos y Servicios S.A.; (xiv) Digital Payments SpA; (xv) Falabella Retail S.A., Sodimac S.A. e Hipermercados Tottus S.A.; (xvi) Mercado Pago Operadora S.A.; (xvii) Cencosud S.A.; (xviii) la Asociación Gremial de la Industria del Retail Financiero A.G.; (xix) Flow S.A.; (xx) Servicios Visa International Limitada; (xxi) Multicaja S.A.; (xxii) la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile, Asociación de Consumidores; (xxiii) Telefónica Móviles Chile S.A.; (xxiv) Los Andes Tarjetas de Prepago S.A.; (xxv) el Banco Central de Chile; y, (xxvi) Recauda Chile SpA.

III. Resolución TDLC N°86/2025:

QUINTO: Que, resolviendo la Consulta reseñada en el motivo tercero que antecede, el TDLC:

1. Declaró que ha existido un cambio de circunstancias en el mercado de tarjetas de pago que justifica la modificación del PAR de Transbank aprobado en 2006, el que quedará sin efecto a partir de la implementación del sistema tarifario consultado, con las modificaciones que se indican a continuación;

2. Declaró que la primera etapa del sistema tarifario consultado no infringe la normativa de libre



competencia, siempre que incorpore las siguientes modificaciones: **(a)** la estructura de tarifas podrá ser mixta, esto es, tener un componente fijo y uno variable, pero deberá mantener para cualquier valor del *ticket* una diferenciación para comercios, operadores, proveedores de servicios de pago (en adelante, PSP") y por tipo de tarjetas; **(b)** las tarifas deben permitir el financiamiento de Transbank y ceñirse estrictamente a las recomendaciones que efectuó el Panel de Expertos cuando éstas hayan sido explícitas o, de aplicar modificaciones a lo señalado por el Panel o introducir criterios no explicitados por éste y que han sido controvertidos por la FNE en autos, ceñirse a una nueva recomendación de ese Panel, de otro panel de expertos conformado de común acuerdo con la FNE, o contar con el acuerdo de la FNE; y, **(c)** la implementación del nuevo sistema tarifario deberá basarse en costos auditados con vigencia de no más de un año de anterioridad al inicio de esa implementación;

3. Declaró que el sistema tarifario de Transbank podrá establecer límites inferiores y superiores de cobro que sean objetivos, generales, públicos y no discriminatorios, siempre preservando las diferencias que correspondan según costos;

4. Declaró que se autoriza a Transbank para igualar las tarifas de la competencia en la forma propuesta en la



Consulta, esto es, cumpliendo los requisitos en ella indicados;

5. Declaró que Transbank podrá participar en licitaciones de entidades públicas con ofertas competitivas, que le permitan al menos financiar sus costos variables, conforme lo establece en su Consulta;

6. Declaró que, en el caso de servicios ofrecidos a la Tesorería General de la Republica y al Servicio de Impuestos Internos, Transbank podrá convenir una remuneración a través de *floating*, que signifique que su actividad es remunerada al menos al nivel de sus costos medios variables;

7. Declaró que Transbank no podrá eximir de la aplicación de su sistema tarifario a las empresas recaudadoras;

8. Dejó sin efecto las obligaciones establecidas en los N°2, 3, 5 y 6 del Avenimiento suscrito en la causa rol TDLC C-16-04, y modificó y/o condicionó las obligaciones N°1, 4 y 7; y,

9. Rechazó la petición de Transbank de desregular el margen adquirente desde la fecha en que se solicita. No obstante, autorizó a proceder con esa desregulación cuando se cumpla la condición que la participación mensual de Transbank en el segmento de procesamiento adquirente, medida en número de transacciones, sea inferior al 50% por



un período de a lo menos seis meses seguidos, cuestión que deberá ser constatada por la FNE a solicitud de parte interesada, sin necesidad de un nuevo procedimiento de consulta. En todo caso, la liberalización no podrá implementarse mientras esta resolución no se encuentre firme.

SEXTO: Que, para arribar a las conclusiones antes transcritas, el TDCL recordó, en primer orden, que la SCS de 2019 fue dictada luego de haberse frustrado el llamado a conciliación efectuado por esta Corte Suprema en los antecedentes rol N°24.828-2018. En ese contexto se elaboró un documento denominado "Bases de Acuerdo de 2019", que fue parcialmente reproducido en el fallo. En él, la adecuación del sistema tarifario de Transbank al M4P requería el cumplimiento de dos condiciones alternativas: **(i)** la autorización previa del Tribunal; o, **(ii)** la constatación de una baja sustantiva de las TI y los CM. A su vez, la SCS de 2022 verificó que Transbank había migrado al M4P y había modificado su sistema tarifario sin obtener una declaración previa que lo autorizara, abocándose a analizar si el sistema tarifario consultado en aquella oportunidad cumplía con los criterios recogidos en la SCS de 2019. De ello, el TDLC extrajo que, si esta Corte Suprema hubiese entendido que las condiciones indicadas eran copulativas y no alternativas, no habría analizado la conformidad sustantiva



del sistema tarifario consultado con el Decreto Ley N°211, por cuanto a esa fecha no se había producido una baja sustantiva de las TI y los CM. En síntesis, el Tribunal estimó que lo ordenado por las SCS de 2019 y 2022 no altera las reglas generales sobre modificación de medidas impuestas por el TDLC o esta Corte Suprema, según lo reglado en el artículo 32 del Decreto Ley N°211, ante cambios en las circunstancias fácticas, económicas y jurídicas que han tenido lugar en la fecha de su imposición y la época en que se solicita la modificación. Así, entendió que no es exigible, como condición necesaria para el análisis del sistema tarifario objeto de la Consulta y la eventual modificación del PAR de 2006, la baja sustantiva en las TI y en los CM.

Determinó, a continuación, los criterios y principios que debe cumplir el sistema tarifario de Transbank, en virtud de lo resuelto en las SCS de 2019 y 2022. Sobre este punto, el TDLC destacó que aquellos fallos contienen ciertos criterios y principios que debe cumplir cualquier sistema de autorregulación de tarifas de la consultante, tanto bajo el M3P como en el M4P, esto es, ser público, objetivo, razonable, de general aplicación y no discriminatorio. Acotó, sin embargo, que la SCS de 2022 indica que el sistema tarifario debe “propender” a alcanzar aquellos objetivos, verbo que impide adoptar soluciones



maximalistas que impliquen favorecer a uno de ellos en desmedro de otros. Asimismo, distinguió en las SCS de 2019 y 2022 entre “principios generales de validez permanente” y “conclusiones aplicables al contexto en que se emitieron”. Luego, concluyó que ciertas determinaciones específicas contenidas en dichos fallos deben ser consideradas como “conclusiones aplicables al contexto en que se emitieron”, por tratarse de aspectos derivados de un diagnóstico para las circunstancias del momento, entre las que se encuentran la prohibición absoluta de aplicar descuentos y la prohibición de establecer tarifas máximas, decisiones que podrían variar ante la modificación del contexto en que se emitieron.

Estableció que ha habido un cambio de circunstancias relevante en el mercado de medios de pago con tarjetas, en la etapa de adquirencia y procesamiento adquirente, variación que justifica la revisión del PAR. En primer lugar, verificó que, en la actualidad, el mercado funciona bajo el M4P y en plenas condiciones de interoperabilidad, por cuanto, a partir de abril de 2020: **(i)** Transbank puso término a los contratos de operación y los mandatos que mantenía con los emisores, relacionándose con ellos a través de las marcas, al igual que sus competidores; **(ii)** Transbank obtuvo las licencias adquirentes de las marcas, al igual que sus competidores; **(iii)** Transbank inició el



proceso de migración tecnológica para enrutar sus transacciones a través del *switch* de las marcas, al igual que sus competidores; y, **(iv)** tanto Transbank como sus competidores han implementado el método de verificación “3DS” para la totalidad de sus transacciones no presenciales. Del mismo modo, el TDLC dio por concurrentes los siguientes cambios en la estructura del mercado relevante: **(a)** mientras en diciembre de 2022 Transbank concentraba casi el 100% de los servicios de adquirencia y el procesamiento adquirente, a diciembre de 2024 existían siete actores autorizados para actuar como operadores de tarjetas de pago: Transbank, Klap, Getnet, Compraquí, BCI Pagos, Mercadopago y Kushki; **(b)** a junio de 2024, Transbank procesó el 55-60% del número total de transacciones pagadas con tarjeta, y prestó servicios de adquirencia en el 50-55% de las transacciones, seguido por Getnet (15-20%), Mercadopago (5-10%) y Klap (5-10%); **(c)** a la fecha existen más de 25 PSP, quienes, sumados, prestan servicios de adquierencia en un rango inferior al 15% del total de transacciones y, agregando las operaciones de operadores sub-adquirentes, alcanzan un 20% del mercado; **(d)** Transbank presta servicios de procesamiento adquirente en un 30-35% de las operaciones provenientes de PSP, y el 15-20% de las operaciones provenientes de operadores sub-adquirentes; **(e)** si bien Transbank ha bajado su



participación en el segmento de la adquirencia, mantiene un *ticket* promedio superior a sus competidores, realidad que puede obedecer a la estructura tarifaria fija que implementó Transbank desde 2022, y a la captación de nuevos comercios con *tickets* bajos por parte de sus competidores;

(f) se ha generado un fenómeno denominado “multi adquirencia”, consistente en comercios que contratan servicios de adquirencia con más de una empresa, siendo posible que ello se deba a la necesidad de eludir la rigidez tarifaria de Transbank, especialmente en operaciones de *tickets* bajos, pues, como se dijo, la consultante desde 2022 cobra un MA fijo por transacción, contrario a sus competidores quienes cobran porcentajes;

(g) los principales bancos de la plaza tienen intereses desalineados con Transbank, pues son propietarios de otras redes de adquirencia: Santander de Getnet, Banco Estado de Compraquí y BCI de BCI Pagos, mientras que el Banco de Chile ha comunicado, como hecho esencial, que creará su propia red de adquirencia en 2025; **(h)** por lo dicho en el literal anterior, los bancos propietarios de Transbank actúan en la compañía a través de fideicomisos ciegos y su participación accionaria se encuentra a la venta, tal como fue anunciado públicamente en enero de 2023; e, **(i)** el PAR aprobado en 2006 regulaba la totalidad del MD, incluyendo el MA, las TI y los CM, pero, hoy, las TI se encuentran sujetas a la



regulación prevista en la Ley N°21.365, y los CM, si bien se mantienen desregulados, no pueden ser objeto de alzas arbitrarias o sin justificación económica, tal como fue ordenado en las Instrucciones de Carácter General N°5 (en adelante, "ICG N°5"), de modo tal que tanto las TI y como los CM son factores exógenos a Transbank, cuyo régimen tarifario, a diferencia de 2006, se concentra en el MA.

Analizó, acto seguido, la primera etapa del sistema tarifario consultado, concluyendo, en primer orden, que la estructura tarifaria mixta propuesta por Transbank no es contraria al Decreto Ley N°211. En este extremo de su razonamiento, el TDLC alertó que una estructura tarifaria fija, como la aplicada por Transbank desde 2022, tiene como ventaja encontrar justificación en los costos de la empresa, pues ellos dependen del número de transacciones y no de su valor. Sin embargo, presenta como desventaja encarecer o impactar en mayor proporción a transacciones o *tickets* bajos, dejando fuera a ciertos grupos de comercios o consumidores. A su vez, una estructura tarifaria variable o proporcional al valor de la transacción o *ticket*, como aquella que implícitamente contemplaba el PAR de 2006, tiene como desventaja encarecer las transacciones de mayor valor o *ticket*, al punto de volverlas prohibitivas, pero presenta como ventaja impactar en menor medida a transacciones o *tickets* de menor valor, fomentando la



inclusión de segmentos de comercios o consumidores generalmente excluidos. Por lo explicado, el TDLC determinó que la estructura tarifaria mixta consultada por Transbank no es contraria a la libre competencia, por cuanto: **(i)** las SCS de 2019 y 2022, si bien ordenan sujetar las tarifas de la consultante a sus costos, permiten que existan razones de eficiencia económica que las justifiquen, de manera que el componente variable de la estructura tarifaria mixta no puede ser considerado, en sí, como contrario a lo resuelto, pues tiende a maximizar el servicio de que se trata, incluyendo a ciertos segmentos de comercios o consumidores sensibles a un cobro fijo; **(ii)** las SCS de 2019 y 2022 no detectaron un factor de discriminación en el PAR de 2006, instrumento que implícitamente contenía un MA estrictamente variable; y, **(iii)** la práctica comparada indica que el MD, en su totalidad, responde necesariamente con la facturación. Con todo, el Tribunal estableció que la aplicación de un sistema tarifario mixto con un componente variable y sin límites, generaría una diferencia significativa según el valor de cada transacción, tornándose en prohibitivo en casos de *tickets* muy altos, derivando, eventualmente, en compensaciones con transacciones menores que no cubran los costos variables de la consultante. Por ello, estima que tampoco es contrario a la libre competencia establecer valores mínimos y máximos



de MA, por sobre el esquema tarifario mixto.

De inmediato, dio por concurrente la necesidad de mantener ciertos niveles tarifarios, por cuanto la aplicación del esquema consultado genera cobros finales cuya proporción difiere según el tipo de tarjeta que se utilice, sin justificación económica para ello. Ejemplifica que el cobro hecho a un comercio sobre un valor *ticket* de \$9.500 es un 50% más alto si el pago se hace con TD en vez de TC, mientras que si el valor *ticket* es de \$17.500, la diferencia aumenta a un 75%. Tal resultado no tiene base en los costos de Transbank y es inconsistente con los principios de transparencia y objetividad expresados en las SCS de 2019 y 2022. Ante tal fenómeno, el TDLC concluyó que el esquema de cobro debe modificarse de modo que tanto el componente fijo como el variable mantengan una misma relación, basada en costos. De esta manera, si el costo para Transbank de servir a un comercio por una transacción con TC es un "x%" superior a una transacción con TD, dicho porcentaje o proporción deberá mantenerse cualquiera sea el valor *ticket*, debiendo ceñirse, la consultante, a las recomendaciones pasadas, presentes o futuras de un Panel de Expertos, y registrar costos auditados con vigencia de no más de un año de anterioridad a la implementación de su sistema tarifario.

Admitió, siempre en la primera etapa del sistema



tarifario objeto de la consulta, que Transbank pueda eximirse de su aplicación para ajustar sus cobros e igualar ofertas de su competencia, o *meeting competition*, pues, si bien tal posibilidad fue rechazada por la SCS de 2022, la estructura de mercado que tuvo a la vista esta Corte Suprema ya no prevalece, por cuanto: **(i)** Transbank ya no es un dominante indiscutido, tal como se detalló; y, **(ii)** su integración con los bancos emisores ya no genera incentivos perversos, ante los cambios regulatorios en las TI y CM. El Tribunal agregó que, por el contrario, en la actualidad existen riesgos en un sentido inverso, relacionados con regular a un agente y dejar de regular a sus competidores, quienes, a juzgar por su origen e inversiones realizadas, ya se encuentran afianzados y serían difícilmente desplazados. Por ello, la resolución autoriza a Transbank a formular ofertas para los fines indicados, sin sujetarse al sistema tarifario consultado, cumpliendo con las siguientes condiciones ofrecidas en la Consulta: **(a)** sólo puede ejercerse para retener clientes y no para atraer nuevos; **(b)** el cliente debe manifestar a Transbank que posee una oferta alternativa a un MD inferior que el cobrado por Transbank en ese momento, y que implique por tanto un MA inferior al vigente de Transbank; **(c)** Transbank no podrá solicitar al cliente acceso o copia de la oferta del competidor; **(d)** el cliente deberá comprometerse a guardar



la cotización del competidor por al menos un año, para entregarla a la FNE en caso de requerirla ésta; **(e)** no existirán cláusulas inglesas en los contratos de afiliación que obliguen al comercio a otorgar a Transbank el derecho de igualar la oferta de su competidor antes de poder aceptar esta última; **(f)** Transbank notificará a la FNE en un plazo de 10 días hábiles cada vez que ejerza esta facultad, entregándole toda la información relevante para su adecuado análisis; y, **(g)** en ningún caso la tarifa de Transbank podrá encontrarse bajo sus costos, entendidos como los costos medios variables.

Aceptó, del mismo modo, que la consultante se exima de la aplicación de su sistema tarifario para formular ofertas en licitaciones de organismos del Estado, entendiendo que lo prohibido por las SCS de 2019 y 2022 es incurrir en discriminaciones tarifarias "arbitrarias", adjetivo del que se desprende que una diferenciación de precios es lícita si se justifica en costos o en eficiencia económica, y redunde en beneficiar a los consumidores. En la hipótesis en análisis, la ley ordena al Estado a recurrir a licitaciones para concretar la compra de bienes o servicios, precisamente en búsqueda de condiciones que puedan reflejar cabalmente una dinámica de competencia. Además, las entidades fiscales no están autorizadas a desembolsar recursos por los procesos de cobro o de



recaudación. En el mismo contexto, observa que, en licitaciones sobre recaudación mediante tarjetas, en particular en aquellas convocadas por la Tesorería General de la República y el Servicio de Impuestos Internos, existe otro tipo de remuneración para el adquirente, consistente en el *floating*, esto es, un periodo en que un adquirente puede disponer de los recursos recibidos sin el pago de interés. En virtud de lo dicho, el Tribunal autorizó a Transbank a participar en licitaciones de entidades públicas con ofertas competitivas, que le permitan al menos financiar sus costos variables. Asimismo, en el caso de servicios ofrecidos a la Tesorería General de la República y al Servicio de Impuestos Internos, permitió a Transbank convenir una remuneración a través de *floating*, que signifique que su actividad es remunerada al menos al nivel de sus costos medios variables.

Finalmente, el TDLC emitió pronunciamiento sobre la segunda etapa del sistema tarifario consultado. A lo dicho sobre el cambio de condiciones en el mercado y la disminución de los riesgos exclusorios en perjuicio de los competidores de Transbank, agregó que los avances desregulatorios deben hacerse con mucha prudencia, atendida la sensibilidad de la cadena de medios de pago, en cada eslabón, expresando que la baja en la participación de Transbank bien pudo ser consecuencia de las restricciones



que penden sobre esa empresa y, por ende, una liberalización pudiera arriesgar una reversión. Por eso, descarta acceder a la desregulación del consultante en las actuales condiciones del mercado. Sin embargo, el TDLC reconoció ser consciente que la regulación del MA de Transbank en un contexto en el que la adquirencia muestra señales de operar con crecientes grados de competencia tiene efectos negativos asociados a una regulación asimétrica y la generación de obstáculos para que pueda competir vigorosamente, reduciendo el bienestar social. Por lo razonado, estableció como condición para hacer lugar a la desregulación de Transbank que su participación mensual en el procesamiento adquirente, medida como porcentaje del número de transacciones, sea inferior al 50% por un periodo de al menos seis meses continuos, cuestión que deberá ser constatada por la FNE a solicitud de parte interesada, sin necesidad de un nuevo procedimiento de consulta.

IV. Reclamación interpuesta por la Fiscalía Nacional Económica:

SÉPTIMO: Que, en su arbitrio, la FNE denuncia que la Resolución TDLC N°86/2025 contiene elementos que se apartan de criterios expresamente contemplados por esta Corte Suprema, aplicables a cualquier sistema tarifario, y sin mediar una justificación suficiente para ello.

Explica que la resolución recurrida no cumple con lo



ordenado en las SCS de 2019 y 2022, por cuanto autoriza a Transbank a cobrar tarifas, respecto de su MA, distintas a aquellas determinadas según sus costos económicos, permitiendo ofrecer descuentos para igualar las tarifas de la competencia o *meeting competition*.

Recuerda que la SCS de 2022, en su considerando vigésimo, abordó expresamente los descuentos de igualación de tarifas o *meeting competition*, concluyendo que aquella figura era contraria al Decreto Ley N°211, por cuanto Transbank es un operador integrado con los bancos y posee una alta participación en el mercado. Tales características le permiten sostenerse aún bajo un régimen de precios inferior a sus costos, cuestión imposible de predicar en relación con otros competidores entrantes.

Agrega que el considerando décimo séptimo de la SCS de 2022 concluyó que no se ajusta al Decreto Ley N°211 el establecimiento de valores diferenciados del MA sin una justificación objetiva de costos. No obstante, con la implementación de los descuentos de igualación o *meeting competition* se daría un trato diferenciado a ciertos comercios sólo fundado en si pueden o no obtener cotizaciones más convenientes de otros competidores, y, además, estas tarifas no cumplirían con la exigencia de establecer cobros que reflejen estrictamente los costos de Transbank.



Indica que no es posible sostener que las condiciones que tuvo a la vista la SCS de 2022 hayan cambiado, por cuanto Transbank sigue ostentando una participación superior al 50%, tanto en el mercado de la adquirencia integrada como en la adquirencia minorista, sea que se considere el monto transado o el número de transacciones, llegando, en ciertos casos, a alcanzar una participación del 80%. Asimismo, aclara que los competidores entrantes sólo han logrado participación de mercado en los segmentos de comercios con menor número de transacciones y menor valor de *ticket* promedio. Por el contrario, Transbank mantiene participaciones altas en los comercios de alto volumen de transacciones, clientes que resultan difícilmente disputables por los entrantes si se autoriza a Transbank a igualar las tarifas por ellos ofrecidas. En el mismo orden de ideas, plantea que el proceso de venta de Transbank no se ha concretado, manteniendo su integración vertical con los principales emisores bancarios, al igual que varios de sus competidores.

Puntualiza que la prohibición del descuento de igualación de tarifas o *meeting competition* tendería a alcanzar los objetivos fijados por las SCS de 2019 y 2022, esto es: **(i)** que las tarifas sean efectivamente no discriminatorias, justificadas en criterios objetivos y basadas en costos, resultado que no se cumplirá si algunos



comercios pueden acceder a descuentos de igualación de tarifas; y, **(ii)** permitir el crecimiento del resto de los actores del mercado, quienes no podrán alcanzar las eficiencias por economías de escala con que ya cuenta Transbank si no pueden disputarle los comercios con mayor volumen de transacciones.

OCTAVO: Que, por todo lo reseñado, la FNE solicita a esta Corte Suprema que se deje sin efecto el numeral 4° de la parte resolutive de la Resolución TDLC N°86/2025, y se modifique, en concordancia, los numerales 3 y 5, para que las tarifas a todos los clientes de Transbank cumplan con las condiciones de ser públicas, objetivas, no discriminatorias y que reflejen estrictamente sus costos, sin excepciones, por el periodo transitorio hasta que se cumpla la condición establecida en la misma Resolución para desregular el margen adquirente.

V. Reclamación interpuesta por Mercado Pago Operadora S.A.:

NOVENO: Que Mercado Pago Operadora S.A. (en adelante, "Mercado Pago") desarrolla, en su reclamación, las siguientes alegaciones:

a. Respecto de la verificación de las situaciones de hecho previstas en las SCS de 2019 y 2022 para que el PAR de Transbank pueda ser modificado o sustituido, recuerda que ellas son, copulativamente: **(i)** que se haya



producido una disminución sustancial de las TI y de los CM; y, **(ii)** que exista plena interoperabilidad en la industria de medios de pago. Acto seguido, la reclamante reconoce que en la actualidad existe plena interoperabilidad en la industria de que se trata. Sin embargo, niega que se haya producido una disminución sustancial de las TI y los CM. En cuanto a las TI, indica que la Comisión de Regulación resolvió, el 30 de septiembre de 2024, suspender la segunda reducción programada para el día siguiente. Asimismo, las fijaciones anteriores establecidas por la Comisión no significaron prácticamente cambio alguno en las TI promedio anteriormente impuestas por la marca dominante, MasterCard. A su vez, existe un riesgo cierto que se produzca un alza de los CM como consecuencia de la reducción de las TI, efecto reflejo que ha sido estudiado y abordado en otras jurisdicciones. Ejemplifica que los CM que se cobran a Mercado Pago para tarjetas de crédito han subido en los últimos años, tal como ha ocurrido con otros actores del mercado. En la misma línea, postula que la supervisión que las ICG N°5 pone de cargo de la FNE respecto de futuras alzas de los CM se verá dificultada por la asimetría de información entre dicho órgano público y las marcas, en lo referido a sus costos y objetivos de futuros cobros. Por las razones antes mencionadas, la reclamante estima que, al no concurrir una de las situaciones de hecho o condiciones



fijadas por las SCS de 2019 y 2022 para la modificación o sustitución del PAR de Transbank, la resolución reclamada debe ser “revocada en su totalidad”;

b. En subsidio de la alegación anterior, Mercado Pago cuestiona la autorización concedida por el TDLC a Transbank para igualar las tarifas de la competencia en la forma propuesta en la Consulta, o *meeting competition*, instando porque ella sea dejada sin efecto. Argumenta, al efecto, que la propuesta de Transbank no es distinta a aquella que fue explícitamente rechazada por la SCS de 2022. Pese a ello el TDLC esta vez la aprobó, omitiendo que: **(i)** los distintos operadores entrantes aún son incapaces de incidir sobre el precio y competir en condiciones equitativas; **(ii)** Transbank se mantiene verticalmente integrado con bancos emisores; y, **(iii)** Transbank mantiene una alta participación en el mercado, factores que pueden incentivar a los accionistas de Transbank a subsidiar los MA mientras las TI se mantengan relativamente altas;

c. Respecto de la excepción referida a las licitaciones de organismos del Estado, la reclamante plantea que eximir a Transbank de aplicar su sistema tarifario cuando concorra a este tipo de procedimientos de adquisición incumple los criterios de publicidad, objetividad y no discriminación establecidos por las SCS de



2019 y 2022. Cree que ofrecer este tipo de exenciones a un sector de la economía en el que las transacciones son masivas generará efectos exclusorios, al dificultar la entrada y crecimiento de otros adquirentes, y sólo es sustentable encareciendo las tarifas aplicables al resto de los comercios. Adiciona que permitir remuneraciones a través de *floating* para entidades públicas podría enmascarar costos y generar subsidios cruzados entre diferentes tipos de clientes, hipótesis que no es transparente ni compatible con la libre competencia; y,

d. Por último, respecto de la autorización para la desregulación de Transbank cuando se cumpla la condición referida a su participación mensual en el segmento de procesamiento adquirente, califica como “no razonable” que el umbral de participación al que se ha sujetado esta etapa sea medido en “número” de transacciones y no en “volumen o monto” de las mismas, teniendo en cuenta que el propio TDLC reconoció que Transbank registra una participación predominante en los grandes comercios que tienen un *ticket* promedio relativamente mayor. En subsidio, asegura que el umbral de participación condicionante de la desregulación debe ser inferior al 50%, sugiriendo un 35%, por cuanto:

(i) Transbank no registra una rivalidad efectiva, sino que enfrenta una competencia atomizada si se atiende al número de transacciones, al seguirle Getnet (15-20%), Mercado Pago



(5-10%) y Klap (5-10%), teniendo en cuenta, además, que, si bien existen más de 25 PSP, la suma de su número de transacciones es inferior al 15% del total; y, **(ii)** el 50% del número de transacciones sigue siendo indicativo de una posición de dominio y es posible que se haya verificado o esté por verificarse.

DÉCIMO: Que, por las razones antes anotadas, Mercado Pago Operadora S.A. solicita a esta Corte Suprema que se deje sin efecto la resolución recurrida, por no existir un cambio de circunstancias en el mercado de tarjetas de pago que justifique la modificación del PAR de Transbank. En subsidio, pide que: **(i)** se deje sin efecto el resuelvo segundo, que autoriza a Transbank a igualar las tarifas de la competencia en la forma propuesta en la Consulta; **(ii)** se deje sin efecto el resuelvo cuarto, que declara que Transbank podrá participar en licitaciones de entidades públicas con ofertas competitivas que le permitan, al menos, financiar sus costos variables, conforme lo establece en su Consulta; y, **(iii)** se modifique el resuelvo noveno, que autoriza a desregular las tarifas de Transbank cuando se cumpla la condición que la participación mensual de Transbank en el segmento de procesamiento adquirente, medida en número de transacciones, sea inferior al 50% por un período de a lo menos seis meses seguidos, cuestión que deberá ser constatada por la FNE.



VI. Reclamación interpuesta por Falabella Retail S.A., Sodimac S.A. e Hipermercados Tottus S.A.:

UNDÉCIMO: Que los reclamantes (en adelante, en conjunto, "Falabella") sustentan su impugnación en los siguientes motivos:

a. Contener, la resolución recurrida, contradicciones internas, y vulnerar reglas establecidas en las SCS de 2019 y 2022, resultando en subsidios cruzados entre agentes económicos. Denuncian, en primer lugar, que en los considerandos 146 y 147 el TDLC reprochó a Transbank diferenciar en su propuesta por tipo de cliente y tipo de tarjeta, al tratarse de factores que no encuentran justificación en sus costos. Pese a lo anterior, la resolución reclamada validó una estructura de tarifas mixta, con un componente variable sobre el monto del *ticket*, sin considerar que dicha forma de cobro tampoco se justifica en costos. En el mismo orden de ideas, estiman que aquel defecto no se soluciona con la imposición de límites máximos a los cobros por MA, siendo necesario complementar aquella condición con un componente variable con tasa descendente por rangos a mayor valor del *ticket*, como una curva que tienda a aplanarse. Plantean, por otro lado, que la estructura de tarifas mixta vulnera reglas y principios establecidos en las SCS de 2019 y 2022, fallos que indicaron expresamente que la tarifa a cobrar por



Transbank no puede ser inferior a sus costos. Sin embargo, la aplicación del componente variable a *tickets* bajos no asegura que ello no ocurra, pues, por el contrario, los *tickets* altos podrían subsidiar a los *tickets* bajos;

b. No satisfacer, el funcionamiento del Panel de Expertos, estándares mínimos de debido proceso y prevención de infracciones a la normativa de libre competencia. Si bien los recurrentes valoran el establecimiento de un sistema de validación de las recomendaciones en caso de desavenencia entre Transbank, el Panel y la FNE, estiman necesario, por razones de debido proceso, que la participación de la FNE se realice siempre en el contexto de una investigación abierta, donde obligatoriamente se deba considerar la opinión de los demás actores en el mercado de los medios de pago; y,

c. Incurrir en arbitrariedades e inconsistencias al fijar el umbral de participación que condiciona la desregulación de Transbank. En primer lugar, aseguran que la participación medida en número de transacciones no es el criterio adecuado, ni tampoco el usado a nivel de industria para determinar este factor. Reprochan al TDLC no haber fundamentado por qué optó por este mecanismo y realzan que el número de transacciones de Transbank incluye a las operaciones realizadas por sub-adquirentes, quienes, no siendo sus competidores actuales o potenciales, son sus



socios verticales. Como consecuencia, al sumar dichas operaciones a Transbank y no ser consideradas como independientes, el umbral de desregulación resulta más alcanzable. Por lo explicado, proponen que la participación debe medirse por volumen total transado. En segundo lugar, reprochan que la verificación del cumplimiento de las condiciones para la desregulación quede entregada sólo a la FNE, sin participación del TDLC, pese a que se trata de un verdadero "cambio de circunstancias" que, según las SCS de 2019 y 2022, amerita la intervención del TDLC en un procedimiento abierto y público. En subsidio, requieren que el asunto sea conocido por la FNE a través de una investigación abierta, con la intervención de los actores del mercado.

DUODÉCIMO: Que, en lo petitorio, los reclamantes solicitan que se modifique la Resolución TDLC N°86/2025, en los siguientes términos:

a. El resuelvo N°3 de la Resolución, en lugar de referirse a la posibilidad de establecer límites, deberá especificar que, a partir de ciertos niveles de *ticket*, el componente porcentual aplicable deberá establecerse como una tasa descendente por rangos a mayor nivel de *ticket* con un techo máximo, haciendo lo opuesto por debajo de ciertos niveles de *ticket*, evitando con esto subsidios cruzados excesivos entre comercios agentes económicos



independientes;

b. El sistema de solución de controversias entre Transbank, el Panel de Expertos y la FNE debe incluir, en caso de que esta última intervenga, una investigación abierta al efecto donde se considere obligatoriamente la opinión de todos los actores del mercado de medios de pago;

c. El criterio de determinación de participación de mercado para la desregulación del sistema tarifario de Transbank debe ser medido en volumen de ventas, y no en número de transacciones; y,

d. La determinación de la desregulación del sistema tarifario de Transbank debe ser realizada en un procedimiento consultivo seguido ante el TDLC o, en subsidio, mediante una investigación de la FNE en que se considere obligatoriamente la opinión de todos los interesados.

VII. Reclamación interpuesta por Digital Payments SpA:

DÉCIMO TERCERO: Que el arbitrio de Digital Payments SpA (en adelante, "Digital Payments") registra idéntico contenido que aquel interpuesto por Falabella, agregando, en lo referido al cuestionamiento al sistema tarifario mixto, que de su aplicación resulta que, en pagos con tarjetas de crédito cuyo valor *ticket* es igual o superior a \$66.600, pasa a ser más costoso el margen adquirente a PSP que el margen adquirente a comercios, consecuencia que, a



su entender, no tiene sentido alguno e importa un estrangulamiento de márgenes que torna inviable la actividad de los PSP.

DÉCIMO CUARTO: Que las peticiones de la reclamante Digital Payments SpA coinciden con aquellas formuladas por Falabella, e incluyen, como complemento a la solicitud transcrita en el literal a) del motivo décimo segundo que antecede, la siguiente frase final: *"debiendo evitar, a cualquier rango o nivel de ticket, el estrangulamiento de márgenes a PSP"*.

VIII. Reclamación interpuesta por FLOW S.A.:

DÉCIMO QUINTO: Que, en su arbitrio, Flow S.A. (en adelante, "Flow") desarrolla las siguientes alegaciones:

a. Asegura que la resolución reclamada permite que Transbank determine unilateral y arbitrariamente el factor de costos por la provisión de servicios a cada tipo de cliente -comercio, operador y PSP-, pudiendo estrechar o eliminar el margen de Flow para operar y/o permanecer en el mercado de adquirencia y sub-adquirencia. Para fundar tal aserto, transcribe los considerandos 148° y 152° de la resolución reclamada, pasajes donde el TDLC explicita la necesidad de vincular tanto el componente fijo como el variable de las tarifas de Transbank a sus costos y, luego, reconoce que dichos costos son diferentes según el tipo de tarjeta con que se efectúe el pago y el tipo de cliente de



que se trata (comercios, PSP u operadores). En ese contexto, la reclamante estima necesario que la determinación de los costos, su estructura, composición y distribución, sea hecha por el Panel de Expertos, y que la concordancia entre dichos costos y las tarifas de Transbank para cada cliente sea sometida a la revisión técnica y la aprobación de la FNE, previo a su implementación. Justifica tal pretensión en la imposibilidad de cada cliente para comprobar la consistencia de la estructura de costos de Transbank y su concordancia con la aplicación de tarifas diferenciadas a comercios, por un lado, y a PSP y operadores, por el otro. Ejemplifica que la tarifa originalmente propuesta por Transbank en su consulta incrementaba en un 50% el MA pagado por Flow, y generaba un estrangulamiento de márgenes, por cuanto dicha tarifa era apenas un 2,8% a un 8,5% menor a aquella cobrada a comercios, considerando el *ticket* promedio. Así, podrían generarse efectos exclusorios al tornar económicamente inviable la participación en el mercado de empresas como Flow, teniendo especialmente en cuenta que, a su entender, Transbank nunca ha cumplido con la orden de sujetar sus tarifas a sus costos, según consta en las resoluciones y sentencias que indica;

b. Resalta la necesidad de evitar la determinación arbitraria de la proporción de ingresos de Transbank, que



proviene, por una parte, del componente fijo y, por otra, del componente variable de las tarifas consultadas. Al respecto, la reclamante enfatiza lo sensible que resulta la proporción entre el componente fijo y el componente variable de la tarifa de Transbank, acotando que existen múltiples combinaciones entre ambas que pueden llevar a la consultante a obtener la misma ganancia. Por ello, cree indispensable que se modifique el resuelvo "2.a." de la resolución recurrida, en el sentido de establecer que la proporción entre ambos componentes (fijo y variable) sea determinada por el Panel de Expertos, para, luego, ser sometida a la revisión técnica de la FNE, previo a su implementación o modificación y con una periodicidad anual; y,

c. Denuncia que la facultad de Transbank de igualar las tarifas de sus competidores o *meeting competition* puede revertir la evolución del mercado e infringe lo establecido por esta Corte Suprema en las SCS de 2019 y 2022, por los siguientes motivos: **(i)** fue expresamente prohibida por la SCS de 2022, fallo que descartó que la prohibición de formular este tipo de ofertas disminuya la intensidad competitiva; **(ii)** atenta en contra del principio de no discriminación recogido por las SCS de 2019 y 2022, pues resulta en un trato desigual al cliente de Transbank que cuenta con una cotización más favorable respecto de aquel



cliente que no cuenta con ella; **(iii)** las ofertas de esta clase no encuentran una justificación objetiva en costos, como lo ordenó la SCS de 2022; y, **(iv)** los competidores entrantes se encuentran en una etapa de consolidación, sin que puedan, aún, incidir sobre la variable precio. En cuanto a la evolución del mercado, si bien el reclamante reconoce que la participación casi monopolítica que ostentaba Transbank en 2021 ha disminuido a la fecha, aquella disminución se dio en un escenario de regulación asimétrica entre Transbank y los competidores entrantes que enfrentan una creciente regulación. Agrega que hay circunstancias que no han variado, como la integración de Transbank con bancos emisores y la participación significativa que la consultante registra en el mercado, especialmente en los comercios con mayor número de transacciones y mayor valor de *ticket*.

DÉCIMO SEXTO: Que, en lo petitorio, Flow insta por que se acoja el reclamo en todas sus partes y, en definitiva, se enmiende, rectifique y/o complemente los numerales 2° y 4° de la resolución reclamada, en la forma antes señalada.

IX. Reclamación interpuesta por Multicaja S.A.:

DÉCIMO SÉPTIMO: Que Multicaja S.A. (en adelante, indistintamente, "Multicaja" o "Klap") incluye en su reclamación los siguientes cuestionamientos a la resolución



reclamada:

a. La no verificación de las circunstancias de hecho previstas por esta Corte Suprema como requisito previo a cualquier modificación del PAR, al no haber tenido lugar una modificación sustancial a la baja de las TI y los CM. Al efecto explica que: **(i)** Las SCS de 2019 y 2022 establecieron la baja sustantiva de las TI y CM como condición necesaria para la modificación del PAR, no como un hecho alternativo a los presupuestos generales de modificación de medidas pro competitivas; **(ii)** Transbank entendió, desde su consulta, que la baja sustantiva de las TI y los CM eran circunstancias necesarias para la modificación del PAR, según consta en el cuerpo y en el petitorio de su libelo, y en otros escritos presentados durante el procedimiento; **(iii)** todos los aportantes de información, incluida la FNE, entendieron que la baja sustantiva de las TI y los CM eran circunstancias necesarias para la modificación del PAR, tal como hace constar en un cuadro que incorpora los pasajes de los escritos presentados por los aportantes de información donde constaría este aserto; y, **(iv)** el propio TDLC entendió, en resoluciones anteriores, que la baja sustantiva de las TI y los CM eran circunstancias necesarias para la modificación del PAR, tal como consta en la Resolución TDLC N°67/2021, según se lee en sus párrafos



N°74 y 75. Bajo la premisa anterior, Klap plantea que no es posible la adaptación del PAR, por cuanto: **(1)** no se ha verificado una baja sustantiva en las TI, si se considera que el Comité creado al efecto decidió, en septiembre de 2024, suspender la rebaja prevista para octubre del mismo año e iniciar un nuevo proceso de fijación de límites de las TI, sin que se sepa si se producirá en el futuro una rebaja, puntualizando que las TI para tarjeta de crédito sólo bajaron desde 1,3% (valor de 2019) hasta 1,14% (valor de 2023), mientras que las TI para tarjeta de débito sólo bajaron desde 0,58% (valor de 2019) hasta 0,50% (valor de 2023), e, incluso, en ciertos rubros las TI han aumentado; y, **(2)** tampoco se ha verificado una baja sustantiva en los CM, no siendo efectivo que este factor haya sido regulado a través de las ICG N°5, puesto que su regla 6ª sólo prevé un deber de información a la FNE y a los licenciatarios, e, incluso, en el literal "B.2" de lo resolutivo contiene una recomendación normativa expresa en este sentido, adicionando que, en la práctica, los CM han aumentado, como ocurrió con las "tarifas de conmutación" de MasterCard, y los "costos de pre autorización" de Visa, ambos elementos integrantes de los CM, al punto que, meses antes de su consulta, en la causa NC-474-2020, Transbank manifestó su preocupación por el alza de los CM;

b. La improcedencia de declarar que el sistema



tarifario de Transbank puede establecer límites inferiores y superiores de cobro, por cuanto, en primer lugar, aquella declaración infringe lo dispuesto en las SCS de 2019 y 2022, que establecieron como principio general el cobro de tarifas "fijas" por parte de Transbank, para garantizar la igualdad y no discriminación, de la forma que explica, acusando que el TDLC no analizó los riesgos exclusorios implícitos a esta medida y no fundamentó cuáles son los cambios específicos que permiten que, en esta oportunidad, Transbank sí pueda cobrar MA máximos, sobre todo, si dicha posibilidad ni siquiera fue pedida o consultada por Transbank;

c. La improcedencia de autorizar a Transbank para igualar las tarifas de sus competidores, recordando que las SCS de 2019 y 2022 establecieron como "principio general de validez permanente" la necesidad de que Transbank cobre tarifas fijas, para garantizar los principios de igualdad y no discriminación. Agrega que, incluso de calificar las conclusiones de las SCS de 2019 y 2022 como "conclusiones aplicables al contexto en que se emitieron", no concurren circunstancias que permitan justificar que, en esta oportunidad, Transbank sí pueda hacer descuentos del tipo *meeting competition*, por cuanto: **(i)** mantiene una participación dominante en el mercado, más que triplicando a su inmediato seguidor; **(ii)** se mantiene en integración



con los bancos emisores y, si bien las TI han sido reguladas, sus límites siguen siendo altos; y, **(iii)** la prohibición de igualar tarifas no disminuye la intensidad competitiva, tal como fue concluido en la SCS de 2022. Dicho lo anterior, sostiene que si se permite a Transbank igualar las tarifas ofertadas por sus competidores se abriría la posibilidad de que incurra nuevamente en prácticas discriminatorias no fundadas en costos, tal como la SCS de 2019 constató que ocurrió bajo el régimen del M3P. Por último, estima que las condiciones fijadas por el TDLC para la operación de esta excepción son insuficientes para resguardar la libre competencia, por cuanto aseguran que Transbank siga sin enfrentar presión competitiva en el mercado de los *tickets* altos, y le permitirá crecer en el mercado de los grandes comercios con *tickets* bajos que operan bajo multiadquiereencia;

d. La improcedencia de autorizar a Transbank a participar en licitaciones de entidades públicas con tarifas distintas de las que cobra a los comercios. En este aspecto, insiste en que las SCS de 2019 y 2022 establecieron como "principio general de validez permanente" la necesidad de que Transbank cobre tarifas fijas, para, así, garantizar los principios de igualdad y no discriminación. A ello agrega que no puede pretenderse la modificación de una condición que Transbank ni siquiera



ha cumplido hasta ahora, por cuanto, según informó la FNE, Transbank no ha aplicado su sistema de tarifas reguladas respecto de entidades públicas, pese a que la SCS de 2022 le ordena hacerlo. En esas condiciones, la reclamante plantea que Transbank debe, primero, cumplir íntegramente lo que le fue ordenado, y sólo luego de eso podría solicitar el alzamiento de la restricción. De lo contrario se estaría normalizando el incumplimiento del régimen vigente;

e. La necesidad de complementar las condiciones para la desregulación de Transbank, incluyendo exigencias referidas a las TI y los CM, teniendo en cuenta que la única condición impuesta por el TDLC es inconsistente con: **(i)** la SCS de 2022 y la propia Resolución N°86/2025, decisiones que explicitaron la necesidad de la verificación de una rebaja sustantiva de las TI y los CM; **(ii)** el tenor de la consulta de Transbank, que da cuenta de la necesidad de que se produzca una baja de las TI antes de su desregulación, condición que, como señaló, no se ha cumplido; y, **(iii)** lo planteado por la FNE en la audiencia pública celebrada ante el TDLC, en el sentido de realzar la necesidad de que se produzcan condiciones adicionales a la baja de participación de mercado antes de la desregulación de la consultante, tales como que las TI sean tarifadas bajo el "test de la indiferencia" o "test del turista", y



que se concrete la regulación de los CM, tal como fue recomendado por el TDLC y esta Corte Suprema;

f. La necesidad de medir el umbral de transacciones condicionante para la desregulación de Transbank en monto total, no en número. En subsidio, la necesidad de reducir la participación en el mercado de Transbank establecida para su desregulación. Sobre el primer aspecto, Klap indica que la participación de mercado de Transbank, medida en número de transacciones, es artificialmente baja, al punto que, medida en monto transado, es un 20% mayor. En el mismo orden de ideas, la reclamante acota que la forma de medir la participación de los actores de este mercado, tanto en Chile como en el extranjero, considera el monto de las transacciones, ejemplificando que: **(i)** Transbank tradicionalmente cobró su PAR en un porcentaje sobre el monto de la transacción; **(ii)** la tabla de doble entrada presentada por Transbank en su consulta anterior fue medida en porcentaje sobre el monto de la transacción; **(iii)** los límites máximos de las TI consisten en porcentajes sobre el monto de la transacción; **(iv)** la mayoría de los CM son porcentajes sobre el monto de la transacción; y, **(v)** las tarifas de los competidores de Transbank, como ocurre con la mayoría de los operadores del mundo, consisten en un porcentaje sobre el monto de la transacción. Entonces, la reclamante no aprecia justificación alguna para fijar el



umbral de desregulación en cantidad de operaciones y no en monto transado. En cuanto a la pretensión subsidiaria, Klap cree necesario que el umbral de participación en el mercado sea menor al 50%, pues la propia resolución reclamada califica la participación actual de Transbank como "significativa", al alcanzar un 55-60%, no vislumbrándose la razón que permita alterar aquella conclusión con una disminución de sólo un 5-10%; y,

g. La improcedencia de entregar a la FNE la verificación del cumplimiento de las condiciones necesarias para la desregulación de Transbank. En subsidio, necesidad de que la constatación de dichas condiciones por la FNE sea precedida de un procedimiento público, transparente, respetuoso del debido proceso y de la bilateralidad de la audiencia. Respecto de la primera solicitud, Klap explica que la FNE carece de facultades para resolver, con efecto vinculante, si un hecho futuro e incierto ha tenido o no lugar, por tratarse de una potestad ajena a aquellas que los artículos 39 y siguientes del Decreto Ley N°211 le confieren. En cuanto al requerimiento subsidiario, postula que la medida o condición N°9 debe ser complementada, a fin de incorporar en ella un procedimiento público, transparente y respetuoso de las garantías del debido proceso y la bilateralidad de la audiencia, previo a declarar que se ha verificado la referida condición.



DÉCIMO OCTAVO: Que, al concluir su recurso, Klap solicita a esta Corte Suprema: **(i)** que se deje sin efecto la Resolución N°86/2025, y, consecuentemente, se rechace la consulta de Transbank; **(ii)** en subsidio, se dejen sin efecto las medidas impuestas en los números 3, 4 y 5 de lo resolutivo, y se modifique su numeral 9° en el sentido indicado en su arbitrio.

X. Análisis conjunto de los recursos de reclamación:

DÉCIMO NOVENO: Que, de conformidad con el artículo 18, numeral 2° del Decreto Ley N°211, corresponde al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia: *"Conocer, a solicitud de quienes sean parte o tengan interés legítimo en los hechos, actos o contratos existentes o por celebrarse distintos de las operaciones de concentración a las que se refiere el Título IV, o del Fiscal Nacional Económico, los asuntos de carácter no contencioso que puedan infringir las disposiciones de esta ley, para lo cual podrá fijar las condiciones que deberán ser cumplidas en tales hechos, actos o contratos"*.

De la disposición transcrita se infiere que la finalidad de la potestad consultiva entregada al TDLC consiste en verificar la conformidad de un determinado hecho, acto o contrato con el bloque normativo que regula la libre competencia.



En ese orden de ideas, tal verificación ha de ser realizada mediante el procedimiento “no contencioso” estatuido en los artículos 31 y siguientes de aquel cuerpo normativo, carácter que denota que su finalidad no consiste en resolver disputas entre intereses individuales contrapuestos, sino que se busca cautelar el interés general y el correcto funcionamiento del mercado.

Por último, bajo el entendido que por mandato constitucional nuestro Orden Público Económico se estructura sobre la base del principio de libertad para desarrollar cualquier actividad económica ejercida de conformidad a la Ley, la potestad para imponer condiciones sobre un determinado hecho, acto o contrato es excepcional, y debe ser interpretada en sentido restringido.

VIGÉSIMO: Que, como se explicó latamente con anterioridad, el hecho, acto o contrato consultado y aprobado, con condiciones, por la Resolución TDLC N°86/2025, es el nuevo sistema tarifario de Transbank S.A., que busca reemplazar el Plan de Autorregulación Tarifaria o “PAR” de dicha empresa, aprobado por el TDLC el año 2006.

VIGÉSIMO PRIMERO: Que, de la atenta lectura de las seis reclamaciones interpuestas en contra de la Resolución N°86/2025, aparece que, en conjunto, cuestionan los siguientes aspectos de la decisión del Tribunal: **(1)** la posibilidad de revisar el PAR de 2006, pese a no mediar una



reducción significativa de las TI y los CM; **(2)** la obligatoriedad de que las tarifas de Transbank se vinculen exclusivamente a sus costos; **(3)** la necesidad de prevenir un eventual estrangulamiento de márgenes en perjuicio de los PSP; **(4)** la conveniencia de determinar los costos de Transbank mediante un Panel de Expertos; **(5)** la procedencia de establecer límites superiores e inferiores al MA de Transbank; **(6)** las características que debe tener el procedimiento de determinación de la relación entre los componentes de la tarifa propuesta por Transbank; **(7)** la pertinencia de admitir la participación necesaria de los demás actores del mercado en el procedimiento de resolución de disputas entre el Panel de Expertos y la FNE; **(8)** la admisión de la excepción de igualación de ofertas de la competencia o *meeting competition*; **(9)** la admisión de la excepción de formulación de ofertas en licitaciones de organismos del Estado; **(10)** la pertinencia de medir la participación de mercado de Transbank necesaria para su desregulación en monto de transacciones y no en número de transacciones; **(11)** la necesidad de fijar el umbral de participación necesario para la desregulación de Transbank en un valor inferior al establecido por el TDLC; **(12)** la determinación del órgano competente para la verificación de las condiciones necesarias para la desregulación de Transbank; **(13)** la pertinencia de admitir la participación



necesaria de los demás actores del mercado en el procedimiento de verificación de las condiciones establecidas para la desregulación de Transbank; y, **(14)** la necesidad de incluir otras condiciones para la desregulación de Transbank, relacionadas con las TI y los CM.

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que, en lo sucesivo, se abordará cada uno de los puntos identificados en el motivo anterior, resolviendo en conjunto los recursos de reclamación sometidos al conocimiento de esta Corte Suprema.

X.1. Sobre la posibilidad de revisar el PAR de 2006, pese a no mediar una reducción significativa de las TI y los CM:

VIGÉSIMO TERCERO: Que, en sus respectivas reclamaciones, Mercado Pago y Klap alegaron la improcedencia de revisar el PAR de Transbank, por cuanto no se habría producido una de las condiciones necesarias para ello, impuesta por las SCS de 2019 y 2022, consistente en la baja sustantiva de las TI y los CM.

VIGÉSIMO CUARTO: Que el adecuado análisis de este extremo de la discusión exige recordar la SCS de 2019 fue dictada en el marco de un procedimiento de consulta iniciado por Cruz Verde S.A., empresa que solicitó al TDLC emitir pronunciamiento acerca de criterios aplicados por Transbank en la determinación del *merchant discount* cobrado



respecto del rubro comercial al cual estaba adscrita, a la luz de la comisión cobrada en otros rubros análogos, y la conformidad o no de dicha aplicación práctica con la libre competencia, estableciendo si procediere las condiciones que Transbank deba cumplir al respecto.

En lo resolutivo, la SCS de 2019 declaró que: *"Por no resultar compatible con la normativa de libre competencia, Transbank deberá adaptar el Plan de Autorregulación Tarifaria a las instrucciones contenidas en el presente fallo, conforme a las cuales habrá de establecer merchant discounts públicos, motivados, objetivos, razonables, de general aplicación, no discriminatorios y que respeten la garantía constitucional de igualdad ante la ley, respecto de los cuales, además, no podrá diferenciar por volúmenes de operaciones, montos totales en períodos predeterminados, categorías ni por rubros a los comercios que reciban pagos mediante tarjetas de crédito o de débito"*, agregando que: *"Esta determinación se adopta en tanto la autoridad competente efectúe las regulaciones que sean pertinentes para un modelo de cuatro partes o sustituya integralmente la que se encuentra imperante"*.

VIGÉSIMO QUINTO: Que, como se puede apreciar, la SCS de 2019 sujetó la orden de adaptar el PAR de Transbank a una condición extintiva, consistente en la dictación o



sustitución de la regulación necesaria para la implementación de un modelo de mercado de cuatro partes.

Pues bien, en el procedimiento no contencioso en que inciden las reclamaciones sometidas al conocimiento de esta Corte Suprema es pacífico que, en la actualidad, el mercado de medios de pago con tarjetas en Chile funciona bajo un modelo de cuatro partes, y en plenas condiciones de interoperabilidad. A aquel resultado se arribó por decisiones regulatorias de la autoridad competente, como la dictación de la Ley N°21.365, que estableció el órgano y el procedimiento encargado de regular las tasas de intercambio a cobrar por los emisores, así como la dictación, por el TDLC, de las Instrucciones de Carácter General N°5, que contienen diversas restricciones relacionadas, mayormente, con las reglas de las marcas de tarjetas, sujetando toda alza de los costos de marca al deber de informar y justificar tal incremento ante la FNE. Asimismo, la migración hacia el modelo de cuatro partes fue posible gracias a decisiones de los actores del mercado, en especial de la propia consultante, quien puso término a los contratos de operación y los mandatos que mantenía con los emisores, obtuvo las licencias adquirentes de las marcas, inició el proceso de migración tecnológica para enrutar sus transacciones a través del *switch* de las marcas, y, al igual que sus competidores, implementó el método de



verificación 3DS para la totalidad de sus transacciones no presenciales.

VIGÉSIMO SEXTO: Que, entonces, si bien la orden de mantener tarifas motivadas, objetivas, razonables, de general aplicación, no discriminatorias y respetuosas de la garantía de igualdad ante la ley, puede ser considerada de general aplicación a un actor que ostenta una posición de dominio en un determinado mercado, con miras a evitar cualquier abuso anticompetitivo, no es posible ver en la SCS de 2019 una restricción para la revisión del PAR de Transbank, aprobado en 2006, por cuanto la condición extintiva para la vigencia del fallo ha ocurrido, al haberse dictado la regulación necesaria para la migración a un mercado operando bajo un modelo de cuatro partes.

VIGÉSIMO SÉPTIMO: Que algo similar e, incluso, más claro ocurre con la SCS de 2022, pues aquel fallo se limitó a disponer que *"se rechaza la consulta planteada por la empresa Transbank S.A. en relación con su sistema tarifario que ha adoptado, en calidad de autorregulación, en relación con comercios y emisores, por un lado, y con proveedores de servicios para procesamiento de pagos y operadores que deseen interconectarse con la compañía, en el contexto de los servicios de adquirencia que se encuentra prestando en el modelo de cuatro partes"*.



Como se lee del pasaje transcrito, la SCS de 2022 no impuso condición alguna que pueda impedir la revisión del PAR de 2006, siendo dable recordar que esta Corte Suprema, en la sentencia dictada en los autos rol N°14.301-2022, rechazó un recurso de queja interpuesto en contra de los ministros del TDLC que rechazaron la solicitud de la FNE en orden a obtener el cumplimiento compulsivo de la SCS de 2022, decisión fundada en que: *"...el fallo cuyo cumplimiento se pide no contempla una obligación actualmente exigible susceptible de ser cumplida forzosamente ante el tribunal de instancia que lo dictó, por cuanto el simple rechazo del hecho, acto o contrato consultado no impone al consultante ninguna obligación de dar, hacer o no hacer específica"*.

VIGÉSIMO OCTAVO: Que, de cualquier modo, es pertinente resaltar que el contenido de la parte considerativa de las SCS de 2019 y de 2022 debe ser entendido, tal como lo hizo el TDLC, como conclusiones aplicables al contexto en que se emitieron.

En efecto, en la época en que dichos fallos fueron dictados, Transbank operaba en el segmento de la adquirencia en condiciones monopólicas, tanto en los servicios de adquirencia como en el procesamiento adquirente. De igual modo, en 2019 el mercado se estructuraba bajo un modelo de tres partes, y, en 2022, se encontraba en transición hacia un modelo de cuatro partes.



Entre otros aspectos técnicos, el *switch* de enrutamiento de las transacciones pertenecía a Transbank, empresa que, en esas condiciones, era socio necesario de cualquier entrante en el segmento de la adquirencia.

Por el contrario, a la época de los antecedentes considerados por la Resolución N°86/2025, Transbank ya no resulta ser un actor monopólico en el segmento de la adquirencia, manteniendo, sin embargo, un 50-55% de las transacciones según su número. Asimismo, existen seis operadores que compiten con la consultante en el segmento de la adquirencia, algunos de ellos creados por los mismos bancos propietarios de la consultante, relación que llevó al TDLC correctamente a concluir que los intereses de los emisores ya no están alineados con los intereses de Transbank, como ocurría a la época de las SCS de 2019 y 2022. Por otro lado, el mercado hoy funciona plenamente bajo un modelo de cuatro partes, y el enrutamiento de las transacciones es realizado a través del *switch* dispuesto por las marcas, de manera tal que los competidores de Transbank no se ven en la obligación de contratar sus servicios.

VIGÉSIMO NOVENO: Que, por las razones expuestas en el considerando anterior, se concluye que el tenor de lo considerativo de las SCS de 2019 y 2022, incluso en el sentido que le otorgan las reclamantes, no obsta a la



revisión del PAR aprobado por el TDLC en 2006, por cuanto se trata de conclusiones a las que arribó esta Corte Suprema sobre la base de una posición de dominio que, hoy, Transbank ya no ostenta en igual intensidad.

En la misma línea, no se debe olvidar que el hecho, acto o contrato que se busca revisar es un sistema de regulación de precios, medida conductual que, tal vez, sea la más extrema que puede imponerse en resguardo de la libre competencia. Como tal, debe ser reservada para casos donde exista un serio riesgo de atentados anticompetitivos.

TRIGÉSIMO: Que, dicho lo anterior, la necesidad de revisión del PAR de Transbank queda de manifiesto, además, atendida la variación de su objeto, por cuanto, mientras el PAR aprobado por el TDLC en 2006 regulaba el *merchant discount* cobrado por Transbank en su integridad, incluyendo sus tres componentes, en la actualidad dos de aquellos factores son ajenos a la consultante, teniendo en cuenta que las tasas de intercambio son reguladas en su máximo por el Comité creado por la Ley N°21.365, y los costos de marca son determinados por éstas, quienes ya no registran una relación contractual con Transbank más allá del otorgamiento de la licencia de adquirencia.

Así, el régimen tarifario de Transbank ha de referirse, hoy, únicamente al margen adquirente, reducción



que de por sí importa un cambio de circunstancias que torna necesaria la revisión del PAR aprobado 2006.

X.2. Sobre la obligatoriedad de que las tarifas de Transbank se vinculen exclusivamente a sus costos:

TRIGÉSIMO PRIMERO: Que Falabella y Digital Payments relevaron la conveniencia de incluir, como condición, la sujeción del componente variable de la tarifa propuesta por Transbank a una tasa descendiente destinada a evitar el excesivo encarecimiento de las operaciones de *tickets* altos y a mitigar la probabilidad que Transbank incurra en subsidios cruzados entre operaciones de *tickets* altos y bajos, agregando que sólo de esta manera se cumpliría con la instrucción contenida en las SCS de 2019 y 2022 de sujetar las tarifas de la consultante a sus costos.

TRIGÉSIMO SEGUNDO: Que esta Corte Suprema no innovará en el aspecto en análisis, por cuanto la excesiva onerosidad que el componente variable de la tarifa propuesta podría implicar respecto de transacciones de *tickets* altos fue analizada suficientemente por el Tribunal, y mitigada a través de la condición contenida en el numeral 3° de lo resolutivo de la resolución reclamada, que ordena que el sistema tarifario de Transbank puede establecer límites inferiores y superiores de cobro que sean objetivos, generales, públicos y no discriminatorios,



siempre preservando las diferencias que correspondan según costos.

TRIGÉSIMO TERCERO: Que, por otra parte, no es posible obviar que tanto Falabella, como gran comercio, y Digital Payments, como empresa relacionada con Falabella que actúa en diversos eslabones de la cadena de pago, no se encuentran obligados a contratar con Transbank. En las actuales condiciones del mercado ambas reclamantes pueden requerir los servicios de adquirencia y procesamiento adquirente ofrecido por cualquiera de los otros seis actores del mercado, libremente.

Por lo antedicho, incluso de ser ciertas sus preocupaciones, el único perjudicado por la eventual excesiva onerosidad de la tarifa consultada sería Transbank, quien vería migrar su clientela hacia los operadores entrantes.

X.3. Sobre la necesidad de prevenir un eventual estrangulamiento de márgenes en perjuicio de los PSP:

TRIGÉSIMO CUARTO: Que las reclamantes Digital Payments y Flow alertaron sobre el eventual estrangulamiento de márgenes que la aplicación del esquema tarifario consultado implicaría respecto de los proveedores de servicios de pago, por cuanto, alcanzado cierto valor de *ticket*, la diferencia entre el margen adquirente cobrado a



comercios se estrecharía respecto del margen adquirente cobrado a los PSP, llegando, incluso, a invertirse.

TRIGÉSIMO QUINTO: Que cabe reiterar aquí lo dicho en el motivo trigésimo tercero que antecede, por cuanto, en las actuales condiciones del mercado de medios de pago con tarjetas en Chile, todo PSP puede contratar el procesamiento adquirente con cualquiera de los siete operadores registrados. Tal es así que, de acuerdo con la Resolución N°86/2025, Transbank es un actor minoritario en este segmento, al procesar sólo un 30-35% de las operaciones provenientes de PSP.

De este modo, no cabe sino concluir que la eventual inconveniencia de las tarifas de Transbank tendría como efecto la migración de los proveedores de servicios de pago a alguno de sus competidores, no vislumbrándose un efecto anticompetitivo susceptible de ser mitigado en el marco de este procedimiento.

X.4. Sobre la conveniencia de determinar los costos de Transbank mediante un Panel de Expertos:

TRIGÉSIMO SEXTO: Que, en su arbitrio, Flow expuso que, si bien el TDLC ordenó que la diferencia tarifaria entre comercios, operadores y PSP se justifique en los costos que para Transbank implica servir a cada una de aquellas categorías, omitió que existe cierta opacidad que impide a los clientes de la consultante corroborar que



dicha instrucción sea cumplida, teniendo especialmente en cuenta que ella nunca ha ceñido su conducta a instrucciones similares que le fueron impartidas en resoluciones y sentencias anteriores.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO: Que el cuestionamiento en análisis fue abordado mediante la condición "2.c" de la resolución reclamada. En ella el TDLC declaró que *"la implementación del nuevo sistema tarifario deberá basarse en costos auditados con vigencia de no más de un año de anterioridad al inicio de esa implementación"*, instrucción que debe ser complementada con la parte final del punto "2.a", que ordena que el sistema tarifario de Transbank *"deberá mantener, para cualquier valor del ticket, una diferenciación para comercios, operadores, PSP y por tipo de tarjetas, consistente con la estructura de costos de Transbank"*.

TRIGÉSIMO OCTAVO: Que, por lo demás, el eventual incumplimiento de las condiciones contenidas en la resolución reclamada podría ser considerado como un hecho, acto o convención que impida, restrinja o entorpezca la libre competencia, o que tienda a producir dichos efectos, generando la responsabilidad infraccional prevista en los artículos 3° y siguientes del Decreto Ley N°211. De este modo, de ocurrir un conflicto de esta naturaleza, este debe



ser conocido en el momento que corresponda, a través del procedimiento contencioso dispuesto al efecto.

X.5. Sobre la procedencia de establecer límites superiores e inferiores al margen adquirente de Transbank:

TRIGÉSIMO NOVENO: Que Multicaja denuncia que resultaba improcedente para el TDLC establecer como condición la posibilidad de sujetar las tarifas de Transbank a límites mínimos y máximos, puesto que tal medida es ajena a la consulta y se opone al tenor de la SCS de 2022, que ordenó el cobro de tarifas fijas, acorde con los principios de igualdad y no discriminación.

CUADRAGÉSIMO: Que, habiendo sido precisado con anterioridad que las consideraciones de la SCS de 2022 fueron elaboradas teniendo en cuenta un mercado con características muy diversas a las actuales, resta acotar que el artículo 18 N°2 del Decreto Ley N°211 faculta al TDLC para "*fijar las condiciones que deberán ser cumplidas*" en los hechos, actos o contratos consultados, sin necesaria sujeción al tenor literal de la consulta.

Incluso de entenderse lo contrario, de la lectura de su libelo aparece claramente que Transbank solicitó al TDLC que "*se adopten las demás medidas preventivas que se estime a bien determinar*", concediendo al Tribunal una habilitación amplia para tal fin.



Finalmente, si bien los principios de igualdad y no discriminación son de transversal aplicación a la conducta de un actor dominante en un mercado determinado, en la especie la imposición de una banda tarifaria no vulnera arbitrariamente tales máximas, por cuanto la resolución reclamada ha dotado de justificación económica a la medida en cuestión, destinada a mitigar eventuales efectos negativos derivados de la aplicación del componente tarifario variable a *tickets* de distinto valor.

X.6. Sobre las características que debe tener el procedimiento de determinación de la relación entre los componentes fijo y variable de la tarifa:

CUADRAGÉSIMO PRIMERO: Que Flow ha solicitado que la condición N°2 de la resolución reclamada sea complementada, incorporando que la proporción entre los componentes fijo y variable de la tarifa consultada sea determinada por el Panel de Expertos, para, luego, ser sometida a la revisión técnica de la FNE, previo a su implementación o modificación, y con una periodicidad anual.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO: Que la pretensión reseñada en el motivo anterior aparece parcialmente satisfecha a través de la condición "2.a" de la Resolución N°86/2025, que ordena a Transbank "*ceñirse estrictamente a las recomendaciones que efectuó el Panel de Expertos cuando éstas hayan sido explícitas o, de aplicar modificaciones a*



lo señalado por el Panel o introducir criterios no explicitados por éste y que han sido controvertidos por la FNE en autos, ceñirse a una nueva recomendación de ese Panel, de otro panel de expertos conformado de común acuerdo con la FNE, o contar con el acuerdo de la FNE”.

Ahora bien, en cuanto a la revisión técnica por parte de la FNE de las recomendaciones vinculantes efectuadas por el Panel de Expertos, esta Corte Suprema estima que se trataría de una medida redundante, que tornaría en innecesaria e inocua la actuación del Panel, máxime si se considera que la FNE incide en la integración del Panel.

Cabe reiterar, por último, que la imposición de medidas o condiciones pro competitivas en ejercicio de la potestad consultiva es excepcional, al restringir el libre ejercicio de una actividad económica lícita, no apareciendo que la reclamante haya desarrollado argumentos suficientes para fundar su pretensión.

X.7. Sobre la pertinencia de admitir la participación necesaria de los demás actores del mercado en el procedimiento de resolución de disputas entre el Panel de Expertos y la FNE:

CUADRAGÉSIMO TERCERO: Que Falabella y Digital Payments requirieron que, en resguardo del debido proceso, la participación de la FNE se realice, siempre, en el contexto de una investigación abierta donde



obligatoriamente se deba considerar la opinión de los demás actores en el mercado de los medios de pago.

CUADRAGÉSIMO CUARTO: Que no parece pertinente acceder a la solicitud que ha sido resumida, por dos razones alternativas.

En primer lugar, de admitirse la participación necesaria de los demás actores del mercado en el procedimiento de resolución de disputas entre el Panel de Expertos y la FNE se crearía un verdadero procedimiento administrativo contencioso no previsto en la ley.

Por otro lado, no se vislumbra de qué manera grandes comercios como Falabella, o actores en la cadena de pago como Digital Payments, puedan tener interés en el procedimiento que se analiza, por cuanto las recomendaciones del Panel de Expertos no afectan a *"a todo el sistema de medios de pago"*, como afirman las reclamantes, sino sólo a uno de los siete operadores presentes en el segmento de la adquirencia, existiendo plena libertad para que grandes comercios y otros actores contraten con el operador de su conveniencia.

X.8. Sobre la admisión de la excepción de igualación de ofertas de la competencia o *meeting competition*:

CUADRAGÉSIMO QUINTO: Que, en sus reclamaciones, la FNE, Mercado Pago, Flow y Multicaja, cuestionaron la autorización concedida por el TDLC a Transbank para no



sujetarse a la primera etapa del sistema tarifario consultado cuando iguale ofertas de su competencia. Al respecto, las reclamantes argumentaron que la SCS de 2022 se pronunció expresamente sobre el punto, rechazándolo. Agregaron que las ofertas que Transbank formule para igualar a su competencia no necesariamente estarán sustentadas en sus costos, y realzaron que Transbank sigue siendo el operador dominante especialmente en segmentos de *tickets* altos, de modo tal que la prohibición de esta excepción fomenta el crecimiento de los nuevos actores del mercado.

CUADRAGÉSIMO SEXTO: Que, en primer orden, lleva razón el Tribunal al concluir que, si bien la SCS de 2022 rechazó expresamente esta excepción, lo hizo en el contexto de una estructura de mercado que ya no prevalece, pues Transbank ya no es dominante indiscutido y sus intereses están desalineados de los bancos emisores, tal como latamente se ha explicado con antelación.

Luego, la sujeción de las tarifas de Transbank a sus costos, incluso en el caso excepcional que se analiza, aparece en el numeral 4° de lo resolutivo de la resolución reclamada, que *"...autoriza a Transbank para igualar las tarifas de la competencia en la forma propuesta en la Consulta, esto es, cumpliendo los requisitos en ella indicados"*, pasaje de la decisión del TDLC que debe



relacionarse con su considerando N°154, que menciona como uno de aquellos requisitos que *"...en ningún caso la tarifa de Transbank podrá encontrarse bajo sus costos, entendidos como los costos medios variables..."*.

Por último, es dable advertir que las reclamantes no han desarrollado argumentos que permitan concluir que bajo las actuales condiciones del mercado se deba fomentar el crecimiento de los actores entrantes mediante la mantención de un régimen regulatorio especialmente intenso y asimétrico, medida conductual excepcional que resulta procedente sólo previa demostración de la existencia de barreras competitivas que impidan el crecimiento natural de nuevos agentes en el mercado, de acuerdo con su eficiencia y calidad.

X.9. Sobre la admisión de la excepción de formulación de ofertas en licitaciones de organismos del Estado:

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO: Que las reclamantes Mercado Pago y Multicaja instan porque se mantenga la prohibición para que Transbank formule ofertas ajenas a su régimen tarifario en el contexto de licitaciones convocadas por organismos del Estado. Justifican aquella pretensión en que las SCS de 2019 y 2022 ordenaron que Transbank debe cobrar tarifas fijas y someterse a los principios de publicidad, objetividad y no discriminación, directrices que la consultante no ha respetado pues ha concurrido a



licitaciones públicas sin sujetarse a su tarifa regulada. En el mismo contexto, estiman que cobros bajos a organismos del Estado, o mediante *floating*, podrían enmascarar subsidios cruzados y generar efectos exclusorios.

CUADRAGÉSIMO OCTAVO: Que, a lo ya dicho sobre la incidencia de las SCS de 2019 y 2022 en la posibilidad de revisión de la regulación tarifaria de Transbank, cabe agregar que el TDLC justificó la excepción que aquí se cuestiona en el carácter obligatorio que para los organismos de la Administración del Estado tiene la convocatoria a licitación para la contratación de servicios de pago con tarjetas. Dichos procedimientos de adquisición obligatorios, por su naturaleza, excluyen la posibilidad que las ofertas sean públicas antes de su apertura por el licitante, objetivo imposible de alcanzar si uno de los oferentes se encuentra sujeto a un régimen tarifario preestablecido.

Por otro lado, no es ésta la sede para denunciar eventuales infracciones al sistema tarifario anterior a la consulta, como lo ha hecho Multicaja en su reclamación, imputaciones que deben ser canalizadas a través de la acción infraccional y el procedimiento contencioso que la ley franquea para ello.

Asimismo, el *floating* como mecanismo remuneratorio constituye una opción que puede ser incluida en las ofertas



de Transbank y cualquiera de sus competidores, en ejercicio de su libertad económica, siendo pertinente resaltar que, al igual como ocurriría en el caso que el cobro sea hecho mediante tarifa, la resolución reclamada ha impuesto como condición que se trate de *"ofertas competitivas, que le permitan al menos financiar sus costos variables"*, exigencia que excluye, en principio, la posibilidad de enmascaramiento de subsidios cruzados y la exclusión ilegítima de competidores.

X.10. Sobre la pertinencia de medir la participación de mercado de Transbank necesaria para su desregulación en monto de transacciones y no en número de transacciones:

CUADRAGÉSIMO NOVENO: Que Mercado Pago, Falabella, Digital Payments y Multicaja han solicitado que la segunda etapa del sistema tarifario consultado, que implica la desregulación de Transbank, se sujete a un umbral de participación medido en valor o volumen de las transacciones, no a su número. Para justificar aquella pretensión argumentan, en síntesis, que la dominancia de Transbank es superior en el segmento de *tickets* altos o de mayor valor, mientras que los competidores entrantes se limitan a segmentos de *tickets* bajos. Adicionan que medir la participación en número de transacciones no es el criterio usualmente empleado en esta industria, opción que, por lo demás, no fue fundada en la resolución reclamada.



Alegan, por último, que el número de operaciones "procesadas" por la consultante incluye a aquellas efectuadas por los sub adquirentes, adición que distorsiona el umbral fijado por el Tribunal.

QUINCUAGÉSIMO: Que, en el numeral 9° de lo resolutivo de la resolución reclamada, el TDLC dispuso que *"...se autoriza a proceder con esa desregulación cuando se cumpla la condición que la participación mensual de Transbank en el segmento de procesamiento adquirente, medida en número de transacciones, sea inferior al 50% por un período de a lo menos seis meses seguidos..."*.

QUINCUAGÉSIMO PRIMERO: Que, en este extremo de la controversia, es necesario insistir en que la fijación de precios es una medida conductual especialmente intensa que sólo ha de ser impuesta cuando concurren graves riesgos anticompetitivos, derivados, generalmente, de una posición monopólica.

Por lo antedicho, aparece pertinente que, revertida la posición monopólica que ostentó Transbank durante largo tiempo en el mercado de pago con tarjetas en Chile, cese el régimen tarifario regulado al que se encontraba sometido.

QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO: Que, ahora bien, la medición del umbral de participación condicionante de la desregulación de Transbank en "número de transacciones"



constituye un aspecto económico de la decisión del TDLC que no será alterado por esta Corte Suprema.

Primeramente, es dable resaltar que la mayor participación de la consultante en el segmento de comercios de *tickets* altos no dota de plausibilidad a la mantención de un régimen de precios regulados, pues no se ha justificado que aquella medida sea indispensable para la corrección de dicho fenómeno, que bien puede deberse a un déficit en la eficiencia y/o calidad de los servicios ofrecidos por los entrantes, o a otros factores.

En el mismo aspecto, a la alegación que se analiza subyace una velada acusación en contra de Transbank, consistente en el despliegue de medios ilegítimos para mantener clientes pertenecientes al segmento de *tickets* altos, conducta que, de ser efectiva, debe ser puesta en conocimiento de la institucionalidad en materia de libre competencia de la forma prevista en la ley.

Desde otra perspectiva, la inclusión de las operaciones de sub adquirentes en el número de operaciones de procesamiento adquirente de Transbank resulta, en principio, pertinente, pues lejos de disminuir la cantidad considerada para el cálculo del umbral de participación necesario para su desregulación la aumentan, y se trata de un criterio que reúne el interés de los operadores competidores de Transbank, y de sub adquirentes y



proveedores de servicios de pago que contratan el procesamiento de la consultante.

X.11. Sobre la necesidad de fijar el umbral de participación necesario para la desregulación de Transbank en un valor inferior al establecido por el TDLC:

QUINCUGÉSIMO TERCERO: Que Mercado Pago y Multicaja cuestionan que el umbral de participación condicionante de la desregulación de Transbank se haya fijado en un 50%, pues tal proporción sigue siendo indicativa de una posición de dominio y de una participación "significativa", y es posible que la condición, así dispuesta, se haya verificado o esté por verificarse. A lo dicho agregan que la consultante no enfrenta una rivalidad efectiva, sino que su competencia es atomizada, en especial si se atiende al número de transacciones.

QUINCUGÉSIMO CUARTO: Que, al igual que en el punto anterior, esta Corte Suprema estima necesario enfatizar que el porcentaje óptimo de participación de mercado para acceder a la desregulación de los precios cobrados por un actor que ha perdido su condición monopólica constituye un aspecto técnico económico que no puede ser alterado en esta sede ordinaria, salvo que se alegue y justifique la existencia de razones que permitan concluir que se trata de una medida o condición manifiestamente errónea.



Pues bien, en la especie tal carga no ha sido cumplida, no resultando suficiente para la mantención del régimen tarifario regulado la calificación del umbral de participación fijado por el Tribunal como "significativo" o "indicativo de posición de dominio", sin especificar cómo una menor participación de Transbank en el mercado disminuiría el riesgo de ejecución de prácticas anticompetitivas por medio de sus precios. En este extremo, cabe precisar que la finalidad de la institucionalidad en materia de libre competencia no consiste en fomentar el crecimiento de actores entrantes en un mercado determinado, sino en cautelar que el ejercicio de su actividad económica no sea obstruido u obstaculizado por atentados anticompetitivos practicados por incumbentes dominantes, riesgo que debe ser precisado y acreditado por quien lo alega.

Finalmente, no se puede omitir que, tal como fue alertado por Transbank en estrados, Mercado Pago sostuvo en su aporte de información una alegación distinta a aquella que plantea en su reclamación. En efecto, al pie de la página 19 de su aporte, expresó: *"Por ejemplo, la participación de mercado de Transbank no debiese superar el 50% en términos de número de transacciones para que se ponga fin a la exigencia de autorregulación"*, propuesta que



es plenamente concordante con las condiciones fijadas por el Tribunal en la resolución reclamada.

X.12. Sobre la determinación del órgano competente para la verificación de las condiciones necesarias para la desregulación de Transbank:

QUINCUGÉSIMO QUINTO: Que, en sus reclamaciones, Falabella, Digital Payments y Multicaja postularon que el cumplimiento de las condiciones establecidas para la desregulación de la consultante debe quedar entregada a la verificación del TDLC, por tratarse de un "cambio de circunstancias" que, según las SCS de 2019 y 2022, debe ser constatado por dicha magistratura y no por la FNE. Del mismo modo, advirtieron que el Decreto Ley N°211 no otorga facultades a la Fiscalía para resolver, con efecto vinculante, si un hecho futuro e incierto ha tenido o no lugar.

QUINCUGÉSIMO SEXTO: Que, no siendo necesario reiterar aquí lo dicho acerca de los alcances de las SCS de 2019 y 2022, resta recordar que las condiciones cuya verificación la resolución reclamada ha entregado a la FNE constituyen hechos, no calificaciones jurídicas, pues se limitan a la constatación "*que la participación mensual de Transbank en el segmento de procesamiento adquirente, medida en número de transacciones, sea inferior al 50%*", y



que dicha circunstancia se haya mantenido *"por un período de a lo menos seis meses seguidos"*.

En ese contexto, es indispensable recordar que el artículo 39, literal d) del Decreto Ley N°211 pone de cargo de la FNE: *"Velar por el cumplimiento de sus propias resoluciones en las materias a que se refiere el Título IV de esta ley, así como de los fallos y decisiones que dicten el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia o los tribunales de justicia en las materias a que se refiere esta ley"*.

Del tenor del enunciado transcrito, vinculado con la naturaleza de la medida en análisis, se desprende que la Fiscalía Nacional Económica -quien no reclamó sobre este punto- es plenamente competente para cumplir con el numeral 9° de lo resolutivo de la Resolución N°86/2025.

X.13. Sobre la pertinencia de admitir la participación necesaria de los demás actores del mercado en el procedimiento de verificación de las condiciones establecidas para la desregulación de Transbank:

QUINCUGÉSIMO SÉPTIMO: Que Falabella, Digital Payments y Multicaja instaron en sus arbitrios por la modificación de la condición 9ª, en el sentido de incorporar en ella un procedimiento de verificación de las condiciones necesarias para la desregulación de Transbank que considere la participación necesaria de los demás



actores del mercado, en virtud de la transparencia, el debido proceso y la bilateralidad de la audiencia.

QUINCUGÉSIMO OCTAVO: Que, resuelto el tenor de las condiciones objeto de este extremo de las reclamaciones, y definido que ellas constituyen hechos objetivos y no calificaciones jurídicas, no se vislumbra la necesidad de crear un procedimiento administrativo no previsto en la ley, máxime si el interés general se encuentra cautelado con la intervención de la Fiscalía Nacional Económica.

Por el contrario, acceder a lo solicitado implicaría tolerar que las reclamantes revivan discusiones que deben quedar zanjadas en este procedimiento no contencioso de consulta.

X.14. Sobre la necesidad de incluir otras condiciones para la desregulación de Transbank, relacionadas con las tasas de intercambio y los costos de marca:

QUINCUGÉSIMO NOVENO: Que, finalmente, la reclamante Multicaja esgrime que es pertinente agregar, como condición necesaria para la desregulación de las tarifas de Transbank, que se produzca una rebaja sustantiva en las TI y los CM, por así haberlo ordenado las SCS de 2019 y 2022, y fue reiterado por la FNE en la audiencia pública desarrollada ante el TDLC, oportunidad en que la Fiscalía realzó que es necesario, para este efecto, que las TI sean



determinadas según el "Test de la Indiferencia" o "Test del Turista", y los CM sean regulados.

SEXAGÉSIMO: Que, resuelto el sentido y alcance que debe darse a las SCS de 2019 y 2022, sólo queda indicar que las tasas de intercambio y los costos de marca, en el estado actual del mercado, son factores ajenos a Transbank, operador que, una vez liberado de la regulación tarifaria, únicamente podrá incidir en la determinación del margen adquirente.

De la misma manera, las tasas de intercambio y los costos de marca son factores que, en principio, afectan por igual a los siete operadores del mercado, incluyendo a Transbank y a la reclamante, de manera tal que no se vislumbra cómo su cuantía puede implicar, hoy, un riesgo anticompetitivo necesario de ser mitigado en ejercicio de la potestad consultiva.

XI. Decisión:

SEXAGÉSIMO PRIMERO: Que, habiéndose abordado y descartado cada uno de los capítulos desarrollados en las seis reclamaciones sometidas al conocimiento de esta Corte Suprema, se procederá al rechazo de tales arbitrios.

Por estas consideraciones, y visto, además, lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto Ley N°211, **se rechazan** las reclamaciones deducidas por la Fiscalía



Nacional Económica, Mercado Pago Operadora S.A., Falabella Retail S.A. (junto con Sodimac S.A. e Hipermercados Tottus S.A.), Digital Payments SpA, Flow S.A. y Multicaja S.A., en lo principal de sus presentaciones folio N°495, 496, 497, 498, 499 y 500, respectivamente, arbitrios dirigidos, todos, en contra de la Resolución N°86, dictada por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia el once de marzo de dos mil veinticinco.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro Sr. Matus.

Rol N°14.488-2025.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Jean Pierre Matus A., Sra. María Soledad Melo L., Sra. Jessica González T. y Sra. Eliana Quezada M. No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, las Ministras Sra. Melo y Sra. González T. por no encontrarse disponible sus dispositivos electrónicos de firma.

ADELITA INES RAVANALES
ARRIAGADA
MINISTRA
Fecha: 14/01/2026 20:47:40

JEAN PIERRE MATUS ACUÑA
MINISTRO
Fecha: 14/01/2026 20:47:40

ELIANA VICTORIA QUEZADA MUÑOZ
MINISTRO(S)
Fecha: 14/01/2026 20:47:41



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Adelita Inés Ravanales Arriagada, Jean Pierre Matus Acuña, María Soledad Melo Labra y Jessica De Lourdes González Troncoso y la Ministro Suplente Eliana Victoria Quezada Muñoz. No firma, por estar ausente, los Ministros (as) María Soledad Melo Labra y Jessica De Lourdes González Troncoso. Santiago, catorce de enero de dos mil veintiséis.

En Santiago, a catorce de enero de dos mil veintiséis, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

