

LOS MERCADOS DE DOS LADOS EN SEDE DE LIBRE COMPETENCIA: UNA APROXIMACIÓN PROSPECTIVA AL CASO “PROGRAMA PIFO” (TDLC, ROL C-451-2022)

Javiera Beatriz Durand Gonzalez

Los mercados de dos lados en sede de libre competencia: una aproximación prospectiva al caso “Programa PIFO” (TDLC, Rol C-451-2022)¹

Octubre 2025



Javiera Beatriz Durand Gonzalez

Abogada por la Universidad de Chile (2019). Magíster en Derecho Privado, PUCV (2023) y Diplomado en Derecho y Política de la Competencia, UCh (2025). Actualmente cursando el programa LL.M. in Law, University of Edinburgh.

Abstract: El presente estudio examina los desafíos que presentan los mercados de dos lados en sede de libre competencia, tomando como referencia el caso “Programa PIFO” (TDLC, Rol C-451-2022), actualmente en desarrollo y sin decisión final. A partir de antecedentes de libre acceso y abordando literatura y jurisprudencia comparada, se propone una aproximación metodológica para abordar la definición del mercado relevante y la calificación de conductas abusivas en estructuras bilaterales de mercado. El análisis identifica tensiones entre las doctrinas norteamericana y europea en la delimitación del mercado. A partir de esta constatación, y utilizando criterios ya definidos por la jurisprudencia nacional, se propone adaptar el ejercicio a los objetivos del derecho chileno. Ello, especialmente centrándose en la protección del proceso competitivo.

I. INTRODUCCIÓN

Una revisión de los expedientes tramitados por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) en los últimos cinco años demuestra la creciente relevancia que los llamados mercados de dos lados representan para el *enforcement* —público y privado— de la libre competencia. Si bien este concepto no es particularmente novedoso para la literatura económica, la digitalización de múltiples industrias y la proliferación de modelos de negocios basados íntegramente en entornos virtuales explican el creciente interés de las autoridades de competencia en analizar la posición y conducta de los operadores de este tipo de estructura².

Piénsese, por ejemplo, en las siguientes instancias: los procedimientos sobre medios de pago³; la consulta sobre arriendo de centros comerciales⁴; los acuerdos extrajudiciales entre la Fiscalía Nacional Económica y aplicaciones de restaurantes⁵; y, siguiendo la tendencia global, las acciones contra de proveedores de sistemas operativos y plataformas digitales⁶.

En todos estos casos se observa un rasgo común: el hecho de que una misma empresa (la Plataforma) interactúa simultáneamente con dos grupos diferenciados de consumidores, cuyas demandas a su vez están

¹ Esta publicación representa exclusivamente la opinión de la autora y no la de su empleador, ex empleadores o de las instituciones con las que mantiene o haya mantenido vínculos profesionales o académicos. La autora declara que entre 2022 y marzo de 2025 se desempeñó como abogada patrocinante de la empresa de subadquirencia transfronteriza Ebanx Chile Limitada, en causas tramitadas ante el Honorable Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Se deja constancia de que dicha empresa no forma parte de la causa Rol C-451-2022, seguida en contra de la marca internacional Mastercard, que sirve como referencia para este estudio, sin perjuicio de ciertas similitudes generales entre los modelos de negocio analizados.

² Diana Horvath, *Essays on the Theory of Two-Sided Markets* (Budapest: Corvinus University of Budapest).

³ Causas contra marcas internacionales (C-451-2022 y C-444-2022) y contra adquirentes nacionales (C-467-2022 y C-468-2022); consulta sobre sistemas tarifarios de adquirencia (NC-521-2023 y NC-463-2020) y sobre sistemas de pago con tarjetas de prepago (NC-532-2024 y NC-543-2025); y el procedimiento de ICG sobre medios de pago (NC-474-2020).

⁴ NC-478-2020, TDLC.

⁵ AE-29-2023, AE-30-2023 y AE-31-2023, TDLC.

⁶ C-505-2024, C-521-2024, y C-536-2025, TDLC.

interrelacionadas y vinculadas en el “punto de encuentro o lugar común” proporcionado la Plataforma⁷. Por ejemplo, este el caso de Uber: por un lado, están los conductores, y por otro están los usuarios, siendo la plataforma aquello que conecta a ambos agentes de mercado. Un ejemplo más clásico corresponde al de los periódicos: por un lado, están los lectores y por otro, las empresas de avisaje o publicidad.

Esta particular estructura de mercado, conocida como “*mercado de dos lados*”, exige un análisis jurídico y económico específico, especialmente cuando se trata de evaluar posibles conductas abusivas de agentes con poder de mercado y de determinar el mercado relevante en que éstas se ejecutan. Este trabajo propondrá algunas reglas para llevar a cabo dicha labor.

La doctrina especializada suele relacionar los mercados de dos lados a los denominados efectos de red, un concepto que denota el fenómeno consistente en que en ciertas plataformas la utilidad que un producto o servicio le reportará a un usuario depende directamente de la cantidad de agentes que lo consuman⁸. Concretamente, son también definidos como aquellas:

“[e]xternalidades interplataforma que se producen cuando las acciones de los participantes en cualquiera de los lados de la plataforma —o de la propia plataforma— afectan a los participantes en los otros lados, o al funcionamiento mismo de la plataforma”⁹.

Este fenómeno al que se refiere la cita anterior, a su vez, puede clasificarse en externalidades directas e indirectas. Así, una externalidad

“[p]uede ser directa, como cuando un aumento en el número de proveedores de contenido hace que la plataforma resulte más valiosa para los consumidores de dicho contenido; o indirecta, como cuando la plataforma ofrece mejores condiciones a los usuarios, lo que a su vez la vuelve más atractiva para los proveedores de contenido, de servicios o para los anunciantes”¹⁰.

Un buen ejemplo de efectos de red se desprende de la Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales de la Fiscalía Nacional Económica (FNE) de 2021, a propósito de las plataformas digitales:

“Por ejemplo, en el caso de una plataforma digital de comunicación, es posible que la valoración de los usuarios por ésta dependa de la cantidad de usuarios que quieran utilizarla para comunicarse. Lo anterior sería un ejemplo de efecto directo de red positivo. En el caso de una plataforma digital de intermediación de bienes y/o servicios que posibilite, por ejemplo, compartir vehículos, la valoración de la plataforma por parte de los usuarios que requieran servicios de transporte, podría depender de la cantidad de conductores que utilicen la plataforma para ofrecer sus servicios. Este sería un ejemplo de efecto indirecto de red positivo”¹¹.

Una plataforma es consciente de esta interdependencia¹² y, por ello, sus decisiones estratégicas, especialmente respecto de su modelo de negocios, estructura de precios y diseño del servicio¹³, parten de esa premisa, para así atraer y mantener la demanda en los dos lados integrados (*on board*) en su red¹⁴.

7 David Evans y Richard Schmalensee, The industrial organization of markets with two-side platforms (Competition Policy International (3), No. 1, 2007).

8 Michael Katz y Carl Shapiro, Network Externalities, Competition, and Compatibility (The American Economic Review, Vol. 75, No. 3 [pp. 424-440], 1985). Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1814809>.

9 Howard Shelanski, Samantha Knox y Arif Dhilla, Network Effects and Efficiencies in Multisided Markets (OCDE, 2017, p.3. (Desde esta sección en adelante, todas las citas textuales que provienen de textos originalmente en inglés son traducciones libres de la autora). Disponible en: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2017\)40/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2017)40/FINAL/en/pdf).

10 Howard Shelanski, Samantha Knox y Arif Dhilla, Network Effects and Efficiencies in Multisided Markets (OCDE, 2017, p.3) Disponible en: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2017\)40/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2017)40/FINAL/en/pdf).

11 Fiscalía Nacional Económica. Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales, 2021. Párrafo 96.

12 Lapo Filistrucchi et al, Identifying Two-Sided Markets (Tilbury: TILEC Discussion Paper. Tilbury University, 2012). Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2008661>.

13 Jean-Charles Rochet y Jean Tirole, Platform Competition in Two Sided Markets (Journal of the European Economic Association (1). N°4, 2003). Disponible en <https://doi.org/10.1162/154247603322493212>.

14 Corte Suprema en la sentencia de 4 de junio de 2024, rol N°105.997-2024.

Todo lo anterior explica el por qué —y en esto se sigue a Rochet y Tirole (2003)— el foco del estudio y regulación de esta categoría de mercados ha tendido a concentrarse en dos grandes cuestiones: (i) las externalidades (o efectos) de red que en ellos se produce y (ii) los esquemas empleados por las Plataformas para fijar los precios en cada lado (que no necesariamente son precios monetarios). Sin embargo, cuando estas discusiones se trasladan al plano institucional y, particularmente al análisis de conductas unilaterales por parte de operadores con poder de mercado, emergen nuevas complejidades que exigen atención especializada.

Sobre el objetivo de la presente investigación:

Este trabajo se centrará en este último punto. Más allá de los múltiples desafíos que los mercados de dos lados suponen para la política de competencia (por ejemplo, desde una perspectiva regulatoria o en el control de operaciones de concentración), el objetivo será abordar el impacto que tienen estructuras bilaterales de mercado en el análisis de conductas unilaterales abusivas desplegadas por Plataformas dominantes en uno o ambos lados del mercado¹⁵.

Para el ejercicio propuesto, se tomará como base el mercado de los medios de pagos con tarjeta, atendido el consenso que existe en torno a su caracterización como un mercado de dos lados, tanto a nivel local¹⁶ como internacional¹⁷. Esto fue además explícitamente confirmado por la Corte Suprema, en reciente sentencia de 7 de junio de 2024 (C-105997-2022):

“Que la adecuada comprensión de las ICG N.º 5 y, en consecuencia, de las reclamaciones sometidas al conocimiento y resolución de esta Corte Suprema, exige mencionar que el mercado de los medios de pago con tarjetas de crédito, tarjetas de débito y tarjetas de pago con provisión de fondos se caracteriza por ser un mercado de dos lados. Es decir, existen dos demandas o grupos de consumidores, interdependientes entre sí. En uno de sus extremos se encuentran los tarjetahabientes, quienes demandan el acceso a tarjetas de pago por parte de los emisores, quienes pueden ser emisores bancarios o no bancarios, contando siempre con licencias de emisión otorgadas por las Marcas de tarjetas. En el otro, se emplazan los comercios, agentes económicos que demandan el servicio de aceptación de pago con tarjetas a los adquirentes, entidades que, a su vez, proveen a los comercios de dispositivos o aplicaciones para recibir los pagos con tarjetas, tanto para compras presenciales como no presenciales” (Cº4).

Asimismo, para aterrizar aún más el estudio, se ha seleccionado un caso particular y en actual tramitación ante el TDLC, referido precisamente a uno de los segmentos del mercado de pagos con tarjetas, a saber, la causa infraccional Rol C-451-2022, caratulada “*Demanda de dLocal contra Mastercard International Incorporated*”.

Como se desarrollará más adelante, el procedimiento objeto de la presente investigación aborda una serie de acciones infraccionales acumuladas deducidas por parte de actores del mercado de pagos con tarjetas —los subadquirentes transfronterizos (PSP)— en contra de la marca internacional Mastercard, por un presunto abuso de posición dominante cometido al diseñar e (intentar) imponerles su programa tarifario *Payment Intermediary Foreign Exchange Operator* (PIFO).

El caso en cuestión resulta de particular interés, atendido su carácter regional: controversias análogas han sido ventiladas en Perú y Colombia a raíz de la implementación de esquemas tarifarios similares por parte

15 Filistrucchi et all, Identifying Two-Sided Markets.

16 Véase en este sentido: (i) TDLC, Instrucciones de Carácter General N°5/2022; (ii) TDLC, propuesta de modificación normativa N°19/2017;

17 Véase en este sentido: (i) OECD, Rethinking Antitrust Tools for Multi-Sided Platforms (2018), disponible en: www.oecd.org/competition/rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms.htm; o (ii) David Evans, Interchange Fees – The Economics and Regulation of What Merchants Pay for Cards (Competition Policy International, 2011, p. 6 y 7).

de otra marca internacional de tarjetas (Visa)¹⁸. A su vez, la controversia seleccionada ilustrará fielmente la manera en que una estructura bilateral de mercado puede impactar en el ejercicio jurisdiccional, incluyendo la manera en que se habrá de delimitar el mercado relevante, la dominancia de la marca y el análisis de la conducta, así como sus incentivos, racional económico y efectos.

Este trabajo argumentará que los mercados de dos lados exigen un análisis jurídico y económico diferenciado en materia de libre competencia, particularmente en la definición del mercado relevante y la calificación de una conducta abusiva. En estructuras como la del caso analizado, un enfoque tradicional para el ejercicio jurisdiccional de la conducta puede resultar insuficiente, pues se ignorarían los efectos cruzados entre ambos lados del mercado y los incentivos estratégicos de la plataforma¹⁹.

A partir del análisis del caso citado, se defenderá una aproximación metodológica que permita visibilizar estos impactos asimétricos y delimitar adecuadamente el ámbito de análisis.

II. EL CASO MASTERCARD (2022): LA PROPUESTA DE TARIFICACIÓN DE LA SUBADQUIRENCIA TRANSFRONTERIZA EN EL PROGRAMA PIFO

El conflicto analizado enfrenta a un segmento incipiente del mercado (los proveedores de servicios de pago, PSP) contra una de las principales marcas internacionales de tarjetas (Mastercard), que controla y determina las reglas al interior de su Plataforma. Aunque entre PSPs y la Marca no existe una relación directa, como la subadquirencia requiere un adquirente licenciado para operar, el negocio de los PSP depende del acceso a la red de la marca, por lo que se ven afectados por sus decisiones.

1. Antecedentes del conflicto

En 2022, subadquirentes domiciliados en Chile recibieron comunicaciones sobre cambios tarifarios determinados por Mastercard. La marca anunció el programa PIFO, que regula las tarifas cobradas por la autorización de transacciones entre comercios extranjeros y tarjetahabientes nacionales. El programa exigía suscribir anexos contractuales, registrarse en un sistema especial, pagar un *fee* anual, actualizar la tecnología y aplicar tarifas internacionales (5 a 10 veces mayores que las vigentes). El rechazo de estas condiciones impediría a los PSP operar con tarjetas Mastercard.

Esto derivó en varias demandas acumuladas en el rol C-451-2022 del TDLC, que impugnaron el alza tarifaria por constituir una recalificación injustificada de operaciones domésticas a internacionales. Se alegó que el nuevo cobro no guardaba relación con los costos de la marca, resultando en precios artificiales, excesivos y exclusorios. La defensa de Mastercard argumentó que las transacciones *cross border* tienen mayor riesgo y valor, lo que justificaría un cobro diferenciado y que las actuales tarifas domésticas constituían un abuso de los PSP que su programa solo venía a corregir.

2. Algunas cuestiones sobre la subadquirencia transfronteriza

Es importante destacar que, al iniciarse el conflicto, la subadquirencia transfronteriza no se encontraba expresamente regulada como actividad integrante del marco regulatorio financiero. Esta situación generó

18 Para un detalle del caso recientemente resuelto por INDECOPI en Perú, véase: ¿Monopolio en red?: El caso Visa y los límites de la competencia en plataformas de pago (Perú). Disponible en: <https://centrocompetencia.com/el-caso-visa-y-los-limites-de-la-competencia-en-plataformas-de-pago/>.

19 Se profundizará el enfoque de mercado relevante tradicional en estructuras fijas o unilaterales del mercado en la sección III.

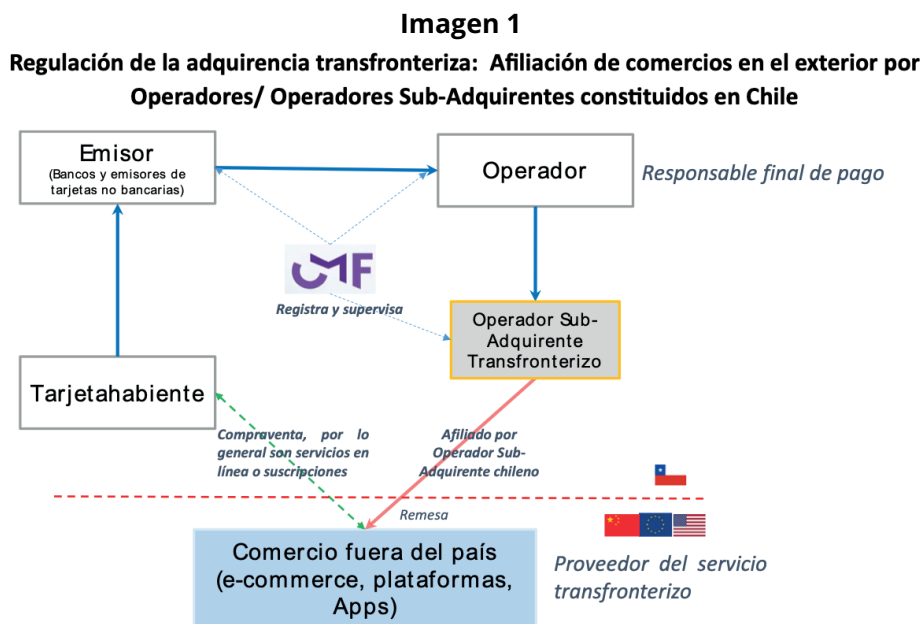
importantes cuestionamientos sobre su legalidad²⁰ que se plasmaron en diversas instancias judiciales y administrativas. Sin embargo, es relevante dejar asentado que tanto el TDLC como la Corte Suprema zanjaron la controversia al dictar las Instrucciones de Carácter General N°5 (ICG N°5) sobre el mercado de medios de pago. En dicha oportunidad se aclaró que la sola ausencia de regulación no podía equipararse a prohibición, y que, por tanto, la actividad transfronteriza era plenamente lícita bajo el principio de libertad económica (Corte Suprema, 7 de junio de 2024, C°132).

Posteriormente, el Banco Central reforzó esta interpretación al modificar la sección III.J. del Compendio de Normas Financieras, incorporando una definición expresa de la subadquirencia transfronteriza: “la afiliación, liquidación y pago a comercios no domiciliados en Chile, que se entenderá efectuada en el extranjero”.

Considerando la definición administrativa vigente, la discusión en torno a la actividad de los PSP ha trasladado su foco hacia la naturaleza doméstica o internacional/*cross border* de la operación de afiliación de comercios extranjeros. Esta operación, en términos simples, consiste de “[el] conjunto de actuaciones tendientes a permitir la afiliación de entidades sin domicilio o residencia en Chile a un sistema de Tarjetas de Pago emitidas en el país, a fin de que acepten dichos medios de pago, en transacciones electrónicas en sitios web, aplicaciones o interfaces similares efectuadas con dichos medios de pago, y se les liquiden y paguen en el extranjero las sumas que se les adeuden por concepto de su utilización”²¹.

Esto último se reconoce especialmente en el debate jurídico seguido en autos C-451-2022. La razón detrás de esta discusión se encuentra tanto en la estructura del mercado de pagos con tarjeta con intervención de un PSP, como en la manera en cómo las marcas determinan los esquemas tarifarios aplicables a la operación, según la transacción sea nacional o internacional. ¿Y por qué importa esta diferencia? Por la notable diferencia de precios entre ambas tarifas, siendo estas últimas considerablemente más altas y excluidas de la aplicación de los límites máximos a las tasas de intercambio fijados conforme a la Ley N°21.365.

Siguiendo la infografía elaborada por el Banco Central (Imagen 1), el debate se refiere a la tarifa que se aplica a la fase que conecta al “Operador Sub-Adquirente Transfronterizo” con el “Comercio Fuera del País (E-Commerce)”.



Fuente: Minuta Explicativa sobre Modificaciones a Normas de Emisión y Operación de Tarjetas de Pago, Banco Central (2024)

20 Véase, en este sentido, contestación de Mastercard en causa rol C-451-2022, folio 83 de 9 de septiembre de 2022; contestación de Visa en causa rol C-444-2022, folio 36, de 26 de julio de 2022; y en el procedimiento no contencioso NC-474-2020, para la dictación de Instrucciones de Carácter General para el mercado de medios de pago, presentación de Mastercard a folios 316 y 406 y de Visa a folios 270 y 416.

21 Comisión para el Mercado Financiero. Texto actualizado de la Circular N°1/2017 para empresas operadoras de tarjeta de pago. Disponible en: https://www.cmfchile.cl/portal/principal/613/articles-30178_doc_pdf.pdf.

De acuerdo con las Normas Financieras del Banco Central, la operación realizada por el PSP hacia el Comercio ubicado fuera del país “se entenderá efectuada en el extranjero”. Si se aplica dicha definición a rajatabla, la operación prestada por un subadquirente o PSP transfronterizo tendría que necesariamente ser calificada como internacional y, por ende, en lo que respecta al esquema tarifario cobrado por la marca internacional, esta tendría derecho a percibir *fees* internacionales.

Esta conclusión puede ser cuestionada —siendo precisamente uno de los objetos del debate judicial en la causa del Programa PIFO— desde una mirada consistente con la mecánica y funcionamiento del mercado en que intervengan PSP transfronterizos.

Para ilustrar esta discusión, es pertinente atender a la Resolución 048-2025, pronunciada por INDECOPI con fecha 3 de abril de 2025, en un caso análogo seguido en Perú en contra de la marca Visa. Particularmente, resulta clave hacer una breve referencia al entendimiento que la Institución peruana tuvo respecto de las alternativas disponibles para adquirir productos o servicios de un comercio extranjero, respecto de un tarjetahabiente nacional: (i) un sistema “*cross border*” de afiliación de tarjetas; y (ii) un sistema de “*localización doméstica*” de afiliación de tarjetas. Al respecto, INDECOPI definió los términos de la siguiente manera:

“**Cross-border.** En este mecanismo, el comercio extranjero contrata el servicio de aceptación de pagos con un adquirente o facilitador de pagos ubicado en su país. Así, cuando un consumidor [nacional] realiza una compra, la transacción es procesada por un adquirente o facilitador ubicado en el extranjero y validada por un emisor ubicado en el Perú, considerándose una operación internacional o transfronteriza.”

(...)

Localización doméstica: En este mecanismo, el comercio extranjero contrata el servicio de aceptación de pagos con un facilitador domiciliado en el Perú, quien recibe, a nombre dicho comercio, los pagos realizados por consumidores peruanos en moneda local y luego transfiere lo recaudado a su cuenta en el exterior. Para prestar este servicio, el facilitador necesita una conexión con el medio de pago (como Visa o Mastercard) a través de un adquirente [local], que le permita acceder a la red de una marca de tarjeta y habilitar los pagos con tarjeta para los consumidores”.

Como se desprende de las definiciones incorporadas a la Resolución 048, existirían dos métodos distintos para adquirir bienes y servicios (por internet) con una tarjeta de pago nacional.

La distinción entre ambos sistemas se encuentra en la participación de diversos actores del mercado de pagos, lo que se grafica en el siguiente ejemplo que involucra un tarjetahabiente chileno que adquiere en línea un producto ofrecido por un comercio chino utilizando para el pago una tarjeta emitida en Chile.

- En un **sistema cross-border**, el comercio contrata el servicio de aceptación de pagos con un adquirente o facilitador de pagos ubicado en el extranjero. Así, cuando el consumidor realiza la compra, **la transacción se procesa fuera de Chile** y es **validada por el emisor nacional, todo dentro de las redes de las marcas internacionales. Así, la operación configura propiamente una operación internacional**. En este esquema, suelen aplicarse cargos por conversión de moneda y comisiones adicionales por transacción exterior, aparte de tarifas internacionales.
- En un **sistema de localización doméstica**, en cambio, el mismo comercio extranjero contrata los servicios de un PSP transfronterizo domiciliado en Chile que actúa como intermediario en la recepción de pagos locales. Este facilitador procesa el pago en pesos chilenos a través de un adquirente nacional

conectado a la red de la marca de tarjeta (por ejemplo, Visa o Mastercard), y posteriormente transfiere los fondos al comercio en el exterior desde su propia red, sin hacer uso de los *switchs* o redes de las marcas. Desde la perspectiva del consumidor, la operación tiene apariencia de transacción doméstica, aunque el proveedor final se encuentre fuera del país.

Precisamente por esta última característica (no hacer uso de las redes internacionales de las marcas para la liquidación de la transacción en el extranjero) es que se debate la racionalidad del pago de tarifas internacionales, cuestión que es un elemento clave para entender la lógica del procedimiento C-451-2022.

III. DELIMITACIÓN DEL MERCADO RELEVANTE EN EL CASO MASTERCARD: EL IMPACTO DE LA INTERDEPENDENCIA DE AMBOS LADOS

1. Generalidades del mercado relevante en sede de Libre Competencia

La definición del mercado relevante opera como un elemento central de cualquier análisis *antitrust*. Sea para la determinación y localización de los efectos que una operación de concentración pueda provocar²², o bien, para calificar a un agente como dominante en un mercado específico, el ejercicio detrás de esta institución “permite determinar y definir los límites de la competencia entre empresas, así como establecer el marco dentro del cual la [autoridad] aplica la política de competencia”²³. Usando la didáctica analogía propuesta por Robertson: “[l]a importancia de la delimitación del mercado en materia de libre competencia puede compararse fácilmente con la importancia de la cancha en el tenis: [p]ara efectos del derecho de la competencia, el mercado relevante delimita el campo de juego sobre el cual el derecho de la competencia establece las reglas del juego, y los jueces de la competencia actúan como árbitros”²⁴.

A nivel nacional, el TDLC recordó en su reciente sentencia N°204/2025 que:

“(...) el mercado relevante corresponde a aquel en que se ejecuta la conducta anticompetitiva y, por lo tanto, requiere la participación directa del agente económico (...) para su definición se debe evaluar la respuesta de sus clientes directos hacia otros productos o servicios como respuesta al aumento de precio del producto focal” (C°92°).

Como ya se adelantó, en el plano jurisdiccional el mercado relevante “proporciona el contexto sobre el cual se evalúa el comportamiento potencialmente anticompetitivo en el mercado”²⁵. Por ello, entre otras funciones, este ejercicio permite identificar a los actores de un mercado que ejerzan presión competitiva mutua²⁶, es decir, los productos o servicios que compiten entre sí.

En esa evaluación pueden seguirse diversos propósitos. Así, a nivel comparado, la Corte Suprema de los Estados Unidos de América (SCOTUS), a partir del caso *FTC v Indiana Federation of Dentists*, 476 US 447, 460 (1986) —en el contexto de la Sección I de la Sherman Act²⁷—ha resuelto que “[e]l propósito de las

22 FNE. Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración, 2012. Disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2025/08/FNE_Guia_Analisis_Operaciones_2012.pdf.

23 Gonzalo Ruiz. Definición de mercado relevante y políticas de competencia (THEMIS Revista De Derecho, (41), 297-310, 2000). Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11673>.

24 Robertson, Viktoria H S E. Competition Law's Innovation Factor: The Relevant Market in Dynamic Contexts in the EU and the US. Hart Studies in Competition Law. Oxford New York: Hart Publishing, 2020. Accessed October 21, 2025. <http://dx.doi.org/10.5040/9781509931927.ch-001>.

25 Robertson, Competition Law's Innovation Factor: The Relevant Market in Dynamic Contexts in the EU and the US.

26 CECO. Glosario “Mercado Relevante”. Disponible en: <https://centrocompetencia.com/mercado-relevante/>.

27 Esta sección de la Ley Sherman prohíbe los acuerdos entre dos o más personas o entidades independientes que restrinjan de manera irrazonable el comercio (15 U.S.C. § 1). Véase Glosario Practical Law, Thomson Reuters, 2025. Disponible en: <https://uk.practicallaw.thomson.com/>.

investigaciones sobre la definición de mercado y el poder de mercado es determinar si un acuerdo tiene el potencial de generar efectos realmente adversos sobre la competencia”.

Lo anterior confirma que la mirada norteamericana está puesta en los efectos en la competencia que la conducta pueda provocar²⁸, cuestión que explica la metodología de confianza de las Cortes de Justicia: la prueba del monopolista hipotético como forma de enmarcar la elasticidad cruzada de la demanda²⁹⁻³⁰. Esta visión también ha sido refrendada en la Guía de Control de Fusiones (1982) del Departamento de Justicia, la cual define al mercado relevante como

“[U]n grupo de productos y un área geográfica asociada tal que ([e]n ausencia de nuevos competidores) una empresa hipotética, no regulada, que realizara todas las ventas de dichos productos en esa área podría aumentar sus beneficios mediante un incremento pequeño pero significativo y no transitorio del precio (por sobre los niveles vigentes o probables futuros)”³¹.

A nivel europeo, un primer intento por delimitar el criterio jurídico en la fijación del mercado relevante³² se desprende del caso *Continental Can*, de 1973 (**Ref, 6/72 Europemballage and Continental Can v Commission** EU:C:1973:22). Aquí se señaló que

“[l]a definición del mercado relevante reviste una importancia esencial, pues las posibilidades de competencia solo pueden evaluarse en relación con aquellas características de los productos de que se trate, en virtud de las cuales dichos productos son particularmente aptos para satisfacer una necesidad inelástica y son, solo en medida limitada, intercambiables con otros productos” (Parr. 32).

De la jurisprudencia citada, se desprende la relevancia que presentan los factores de sustituibilidad de producto y elasticidad de la demanda para la actividad jurisdiccional. Estas ideas fueron desarrolladas y consolidadas posteriormente, lo que se aprecia, por ejemplo, en la decisión del caso *Swiss Watchmakers*, de 2010 (T-427/08 CEAHR v Commission (**Ref. Swiss Watchmakers**) EU:T:2010:517)³³, y más recientemente, en las guías sobre el mercado relevante publicadas por la Comisión en 2024 (que serán abordadas más adelante).

Desde esta perspectiva comparada, resulta pertinente preguntarse cuál de estos enfoques se ajusta mejor a los fines del derecho chileno de la competencia. Al respecto, en nuestro país, es claro que la exigencia de la presión competitiva como presupuesto del mercado relevante ha sido reconocida jurisprudencialmente. Un reciente caso resuelto por el TDLC así lo confirma:

“(...) según se expuso, el mercado relevante del producto debe incluir a aquellos bienes que ejercen presión competitiva sobre el mismo. Por lo tanto, en este caso, se analiza si los servicios ofrecidos por las demandantes a través de las criptomonedas eran, a la época de los hechos imputados en esta causa, un sustituto relevante –y, por lo tanto, si ejercían presión competitiva– respecto de los productos o servicios ofrecidos típicamente por instituciones bancarias en los mercados de remesas y operaciones de cambio de divisas, y en el mercado de medios de pago;” (Sentencia N°178/2023, C°91°. En idéntico sentido, C°48)³⁴.

[sonreuters.com/9-502-0833?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://sonreuters.com/9-502-0833?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true).

28 En similar sentido, véase *Geneva Pharmaceuticals Technology v Barr Laboratories*, 383 F3d 485, 496 (2d Cir 2004).

29 Robertson, *Competition Law's Innovation Factor: The Relevant Market in Dynamic Contexts in the EU and the US*.

30 Véase: Glosario “Mercado Relevante”. Disponible en: <https://centrocompetencia.com/mercado-relevante/>.

31 US Department of Justice, 1982 Merger Guidelines (1982) § II, fn 6.

32 Robertson, *Competition Law's Innovation Factor: The Relevant Market in Dynamic Contexts in the EU and the US*.

33 Donde se señala: “(...) El concepto de mercado relevante [...] implica que puede existir una competencia efectiva entre los productos o servicios que lo integran, lo que presupone que existe un grado suficiente de intercambiabilidad entre todos los productos o servicios que forman parte del mismo mercado, en lo que respecta a un uso específico de dichos productos o servicios. Asimismo, deben tenerse en consideración las condiciones de competencia y la estructura de la oferta y la demanda en el mercado” (traducción libre).

34 En el citado caso, el TDLC descartó que las demandantes (Criptoactivos) compitieran con los bancos en mercados de operaciones de

Así, la sustituibilidad de la oferta del producto como factor de delimitación del mercado relevante también ha sido recogida por el TDLC. De tal forma se demuestra, por ejemplo, en la ya citada Sentencia N°178/2023³⁵.

2. El mercado relevante “de dos lados”. Propuestas doctrinales para su delimitación

Tratándose de mercados bilaterales, la literatura especializada discurre en torno a cómo debe realizarse esta definición, esto es, si las autoridades deben considerar un único mercado que agrupe a los dos lados o si, por el contrario, la definición ha de tratar a cada segmento por separado.

2.1. Un único mercado de la plataforma:

Filistrucchi et al (2012) desarrollan una posición en la que distinguen según el mercado involucrado, distinguiendo según “mercados de dos lados transaccionales” y “mercados de dos lados no transaccionales”³⁶. La diferencia estaría en la existencia o no de una transacción entre ambos lados del mercado por la cual una Plataforma pueda cobrar tanto por el acceso como por el uso de su red (es decir, en dos partes). Según los autores:

“[l]os mercados bilaterales sin transacción (...) se caracterizan por la ausencia de una transacción entre los dos lados y, aunque existe una interacción, esta usualmente no es observable, por lo que no es posible aplicar un cobro por transacción, por interacción o una tarifa en dos partes. En cambio, los mercados bilaterales con transacción, como el de las tarjetas de pago, se caracterizan por la presencia y observabilidad de una transacción entre los dos grupos de usuarios de la plataforma. Como resultado, la plataforma no solo puede cobrar un precio por unirse a ella, sino también por su uso, es decir, puede aplicar una tarifa en dos partes”³⁷.

Bajo esta clasificación, los autores plantean que, si el mercado dual es transaccional, entonces será siempre necesario definir el mercado relevante como “uno solo” en que ambos lados se integren. Así, se explica que, en el caso de los medios de pago, no sería posible hablar de un “mercado para tarjetahabientes” y de un “mercado para comercios”, sino de un solo “mercado de medios de pago”³⁸. La Plataforma (en el caso analizado, la marca) necesariamente funciona en ambos lados del mercado, de modo que una conducta anticompetitiva se ejercería siempre en un doble nivel. Esta posición es sostenida también por autores como Evans y Noel (2005)³⁹.

Por lo demás, tal fue la posición adoptada por la Corte Suprema de Estados Unidos (SCOTUS) en el caso *Ohio v. American Express Co.* de junio de 2018. El caso, originado por una demanda federal en contra de dicha marca, discurrió en torno a ciertas prácticas de AMEX frente a sus comercios por cláusulas que prohibían el *steering* (redireccionamiento) de clientes hacia otros medios de pago más económicos.

La opinión de la SCOTUS sobre el mercado relevante en las tarjetas de pago fue la siguiente:

“Aplicar la regla de la razón generalmente requiere una definición precisa del mercado relevante. En este caso, deben considerarse ambos lados del mercado bilateral de tarjetas de crédito: los tarjetahabientes y los comercios. Solo una empresa que cuente con tarjetahabientes y comercios dispuestos a utilizar su red puede vender transacciones y competir en el mercado de tarjetas

cambio y transferencia de remesas, no obstante, no descartó que potencialmente pudieran llegar a ejercer presión sobre los servicios prestados por las instituciones bancarias. Véase C° 111.

35 “Centésimo vigésimo quinto: Que, en este sentido, lo planteado por las demandantes de autos no permite inferir que los consumidores efectivamente consideraban, en dicho momento, a las plataformas de pago con criptoactivos como un sustituto de las alternativas tradicionales ofrecidas por los bancos”.

36 Filistrucchi et al, *Two Sided Markets*, 5-6.

37 Filistrucchi et al, *Two Sided Markets*, 6.

38 Filistrucchi et al, *Two Sided Markets*, 9.

39 David Evans y Michael Noel, *Defining Antitrust Markets When Firms Operate Multi-Sided Platforms*. [3 *COLUM. BUS. L. REV.* 667, 2005].

de crédito. Y dado que las redes de tarjetas de crédito no pueden concretar una transacción a menos que ambos lados de la plataforma acuerden simultáneamente utilizar sus servicios, estas redes exhiben efectos de red indirectos particularmente intensos, así como precios y demandas interconectadas. De hecho, las redes de tarjetas de crédito se entienden mejor como proveedoras de un único producto: la transacción, que es consumida de forma conjunta por un tarjetahabiente y un comercio. En consecuencia, el mercado bilateral de transacciones con tarjetas de crédito debe analizarse como un todo” (p. 2).

Como se aprecia, se adopta enteramente la postura de *un solo mercado de la transacción*, analizando la conducta como *un todo*. Así, al analizar el impacto de la conducta, SCOTUS exige considerar los efectos en *todo* el sistema de pagos con tarjetas: un aumento tarifario hacia un segmento no necesariamente será anticompetitivo si no se traslada ese aumento en un impacto hacia el otro lado (ej. reducción de transacciones de tarjetahabientes).

2.2. Necesidad de flexibilizar el criterio del mercado relevante en industrias bilaterales: la visión de la Comisión Europea

Si bien la interdependencia de las dos demandas de la Plataforma es algo que naturalmente será atendido por los organismos de competencia —especialmente en materia de incentivos, beneficios obtenidos de la conducta y efectos cruzados—, una interpretación estricta de la citada doctrina podría llevar a resultados poco deseables por una excesiva ampliación del mercado relevante que, en los hechos, diluya la dominancia efectiva. En tal línea, vale la pena destacar que, como recuerdan Galli y Parcu, “[u]na definición de mercado relevante excesivamente estrecha subestima el nivel de competencia, prohibiendo prácticas que en realidad serían lícitas (es decir, errores Tipo I); mientras que una definición excesivamente amplia sobrestima la competencia existente, permitiendo que prácticas anticompetitivas queden impunes (es decir, errores Tipo II)”⁴⁰.

Por lo recién dicho, será usual que mientras la parte denunciante tienda a respaldar definiciones de mercado relevante acotadas, los denunciados intenten extender en la mayor medida posible los límites del mercado de influencia⁴¹. Como se verá más adelante, esto es precisamente lo que ocurre en Mastercard. Sin duda, mientras más amplio resulte un mercado relevante, menor será la probabilidad de acreditar dominancia de un sujeto, pues la extensión permitirá más sustitutos y mayor presión competitiva que no necesariamente aplicarán en ambos lados.

Por estas consideraciones, es razonable cuestionar la aplicabilidad automática y estricta de la postura anterior en orden a definir siempre un único mercado cuando los dos lados sean “transaccionales”. Si bien tal posición podrá facilitar ciertos análisis (especialmente a nivel de efectos de la conducta), también conlleva el riesgo de invisibilizar los reales efectos anticompetitivos que pudieran manifestarse en uno solo de los lados. No parece deseable evaluar una conducta de manera tan amplia, exigiendo —como lo hizo SCOTUS— que ambos lados se vean perjudicados como requisito necesario para una sanción.

Por lo demás, en sistemas jurídicos como el chileno en los que la institucionalidad de competencia no es *finalista* (es decir, no se mira sólo al beneficio del consumidor final con una mirada de eficiencia), y por el contrario, en donde la jurisprudencia histórica nacional⁴² ha elevado como bien jurídico protegido al proceso competitivo en sí mismo (así lo ha señalado la Corte Suprema en sentencia de 27 de diciembre

40 Niccolo Galli y Pier Luigi Parcu, Market Definition and Multi-Sided Markets: A Primer on the 2024 EU Market Definition Notice (Working Paper European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Centre for a Digital Society. ISSN 1028-3625, 2024), 11.

41 Galli y Parcu, Market Definition and Multi-Sided Markets: A Primer on the 2024 EU Market Definition Notice.

42 Véase Manual Abarca, Los fines y valores del derecho de la competencia en la historia de Chile (CECO, 2024). Disponible en: <https://cen-trocompetencia.com/los-fines-y-valores-del-derecho-de-la-competencia-en-la-historia-de-chile/>.

de 2019, rol n°24.828-2018, y también el TDLC en Sentencia N°138/2014, C°19 y Sentencia N°61/2020, ¶43), parece coherente adoptar una mirada ecléctica o intermedia, que construya casuísticamente el mercado relevante involucrado en un mercado de dos lados⁴³.

Así, si bien no necesariamente será posible ofrecer *ex ante* una regla unívoca, sí parece razonable tener como premisa y prestar atención a la existencia de interdependencias (especialmente en cuanto a los efectos y a los racionales conductuales).

Esta es, por lo demás, la respuesta europea, reflejada en el reciente comunicado de la Comisión Europea relativa a la definición de mercado de la referencia, de febrero de 2024⁴⁴. El comunicado consolida y transparenta los diversos actos y publicaciones de la Comisión en materia de mercado relevante y, además, destina una sección específica a las denominadas “*Plataformas Multilaterales*”, reconociendo las particularidades de estos mercados y el impacto que la naturaleza “doble” puede provocar en esta definición.

Así, los Párrafos 94 y siguientes precisan la opinión de la Comisión en supuestos donde la interdependencia entre segmentos dificulta la definición del mercado-producto. Plantea la autoridad que la regla dependerá del caso concreto (lo que se critica ampliamente por Filistrucchi et al 2012):

“[e]n presencia de plataformas multilaterales, la Comisión puede definir un mercado de producto de referencia para los productos que ofrece una plataforma en su conjunto, de forma que abarque a todos los grupos de usuarios (o a varios), o puede definir mercados de productos de referencia independientes (aunque interrelacionados) para los productos que ofrece cada lado de la plataforma. Dependiendo de los hechos del caso, puede ser más conveniente definir mercados independientes cuando existan diferencias significativas en las posibilidades de sustitución de los distintos lados de la plataforma. (...) En cualquier caso, al definir los mercados de referencia o en la evaluación de la competencia, la Comisión tiene en cuenta, cuando procede, los efectos de red indirectos entre los grupos de usuarios de los distintos lados de la plataforma” (Comisión Europea 2024, ¶ párrafo 95) (énfasis agregado).

El Comunicado 2024 ofrece guías para evaluar otros criterios usualmente empleados en la determinación del mercado relevante (por ejemplo, en cuanto a los sustitutos existentes para el producto específico), reconociendo la dificultad que la bilateralidad del mercado puede provocar en esta tarea. En esta línea, se ofrecen algunos parámetros para medir la sustituibilidad que son distintos al simple cobro del precio: (i) la funcionalidad, (ii) el uso previsto, (iii) los costos asociados a su sustitución, (iv) la interoperabilidad con otros productos, (v) la portabilidad de datos, etc.⁴⁵

Un ejemplo de esta visión es la sentencia del TJUE del 11 de septiembre de 2014, en el caso Comisión UE con Mastercard por tarifas transfronterizas. Como explicó el Abogado General Mengozzi (ECLI:EU:C:2014:42), la decisión de distinguir dos mercados autónomos dentro de la industria de tarjetas de pago —adquiere y emisión— tiene sentido al constatar que “pese a una cierta complementariedad entre los sectores «emisión»

43 La adopción de una aproximación ecléctica responde a que, en un sistema donde el bien jurídico protegido es el proceso competitivo y no sólo el bienestar del consumidor final, el foco del análisis recae en las dinámicas de interacción y en la preservación de condiciones estructurales de competencia. Ello exige una definición de mercado más casuística, capaz de captar interdependencias y efectos cruzados, utilizando al mercado relevante para una tarea adicional: caracterizar al mercado en juego, más que sólo determinar poder de mercado. Esta idea se desarrolla más adelante a propósito de Galli y Parcu, quien contrasta los enfoques estructural y finalista del derecho de la competencia. Véase también la propuesta de Robertson (2022).

44 Comisión Europea. 2024. “Comunicación de la Comisión C/2024/1645 relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa de la Unión en materia de competencia”. Recuperado el 19 de julio de 2025. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202401645_

45 Se aclara también que otras herramientas comúnmente empleadas para efectos del mercado relevante (como, por ejemplo, el método Small but Significant Non-Transitory Increase in Price, SSNIP) pueden igualmente ser empleados, pero aplicando en su ejercicio consideraciones en torno a la bilateralidad y los efectos de red (Comisión Europea 2024, ¶ 98).

y «adquisición», por una parte, los servicios prestados a los titulares de tarjetas y a los comerciantes podían diferenciarse, y, por otra, los titulares de tarjetas y los comerciantes ejercían presiones competitivas separadas sobre los bancos emisores y los bancos adquirentes, respectivamente”⁴⁶.

Aunque el fallo trata estos segmentos por separado, reconoce igualmente la naturaleza *bifronte* de la industria y sus efectos en la evaluación de ventajas y beneficios globales de conductas (C-382/12, 11 de septiembre de 2014, C°240-241) bajo una evaluación **compensatoria** de los efectos producidos a ambos lados.

Como comentan Galli y Parcu a propósito de las diferencias entre la jurisprudencia nortamericana y la europea, el racional de la discrepancia es complejo de explicar, pero está relacionado con la política y objetivo de la institucionalidad respectiva:

“[p]ara los tribunales estadounidenses, prima el bienestar del consumidor y el análisis económico de conjunto, lo que lleva a enfatizar el efecto final y global sobre el consumidor. En consecuencia, prácticas que mejoran la eficiencia y reducen costos totales, incluso si restringen la competencia en uno de los lados del mercado de múltiples lados, pueden ser admisibles bajo la Ley Sherman si su resultado final beneficia al consumidor. En cambio, la visión europea se centra más en la integración del mercado, la equidad y la preservación del proceso competitivo, poniendo énfasis en el examen individualizado de la competencia en cada lado del mercado por separado”⁴⁷.

Por su parte, Robertson propone un cambio en la perspectiva y funcionalidad que el test del mercado relevante habría de cumplir en mercados de plataformas y conductas de abuso, pasando de la identificación de poder de mercado a una herramienta de caracterización del mercado o mercados involucrados:

“En este entorno de mercado impulsado por los datos surgen cuestiones como la interdependencia, la asimetría, los efectos de red y el lock-in o cautividad de los consumidores, todos los cuales deben considerarse en la etapa de definición del mercado. En muchos casos, ello complica la delimitación del mercado de producto relevante, obligándonos así a restar énfasis a la función de la definición de mercado como herramienta para identificar el poder de mercado, y a destacar en cambio su utilidad para caracterizar el entorno de mercado, con el fin de comprender mejor cómo operan estos mercados y cómo puede aplicárseles una teoría antimonopolio del daño”⁴⁸.

Continúa luego dejando en evidencia los límites que las metodologías tradicionales —esto es, aquellas que se sustentan en sustituibilidad y presión competitiva— presentan en mercados innovativos y con elementos tecnológicos (como lo es, a nuestro juicio, el mercado de pagos electrónicos):

“[c]uando la innovación desempeña un papel importante en un mercado, puede resultar difícil identificar la sustituibilidad desde el lado de la demanda y de la oferta que permita una definición tradicional del mercado a efectos del derecho de la competencia. En tales circunstancias, se vuelve aún más relevante comprender cómo funciona la competencia en entornos de mercado innovadores, poniendo así el énfasis en la función de caracterización del mercado más que en su función de determinación del poder de mercado. Solo entonces pueden delimitarse adecuadamente las «fronteras de la competencia»”⁴⁹.

46 Mengozzi, Paolo. 2014. “Opinión del Abogado General Paolo Mengozzi de 30 de enero de 2014, causa C-382/12 P. Id. De jurisprudencia ECLI:EU:C:2014:42. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62012CC0382>.

47 Galli y Parcu, Market Definition and Multi-Sided Markets: A Primer on the 2024 EU Market Definition Notice, 23.

48 Robertson, Competition Law’s Innovation Factor: The Relevant Market in Dynamic Contexts in the EU and the US.

49 Robertson, Competition Law’s Innovation Factor: The Relevant Market in Dynamic Contexts in the EU and the US.

Compartiendo los enfoques expuestos previamente, se estima que existen buenas razones para aproximarse a la visión europea, pues el derecho chileno vincula la libre competencia a objetivos más amplios que la mera eficiencia final. Así lo ha señalado la Corte Suprema (sentencia de 27 de diciembre de 2019, rol n°24.828-2018 y otras), al destacar que el sistema jurídico busca resguardar el mercado y el proceso competitivo, propendiendo a la sana competencia para lograr calidad, precios justos y ganancias equitativas.

3. Sobre el mercado relevante en el caso C-451-2022. Una propuesta de delimitación en un mercado de dos lados

En litigios por abuso de posición dominante, las partes suelen debatir intensamente la configuración del mercado relevante, pues aquel incidirá en la determinación de si hay o no dominancia, el elemento estructural del abuso de posición dominante. Como se vio más arriba, mientras los demandantes tienden a restringirlo, los denunciados buscarán ampliarlo. El caso de la subadquirencia transfronteriza analizado no escapa a esta lógica.

Los escritos judiciales de la causa C-451-2022 plantean varias alternativas que lo confirman: un actor lo delimita al de “transacciones en comercios electrónicos con tarjetas nacionales” (C-451-2022, folio 16); otro alude al de los “pagos con tarjeta en modalidad no presencial” (C-462-2022, folio 17); y un tercero lo restringe a la “provisión de servicios de red, marca de tarjetas” (C-449-2022, folio 20). Por su parte, la demandada propone una definición muy amplia de mercado relevante, abarcando todos los medios de pago disponibles a consumidores (incluyendo efectivo, billeteras digitales, transferencias electrónicas, etc. (C-451-2022, folio 83). Geográficamente, también hay diferencias: los actores limitan el mercado a Chile, mientras la marca lo considera global.

Frente a criterios opuestos, el TDLC se verá en la necesidad de “resolver la controversia entre las partes sobre la sustitución o preferencia de los distintos agentes involucrados” (TDLC N°204/2025, C°84), acudiendo a las herramientas tradicionales para realizar esta tarea: “sustitución de la demanda, sustitución de la oferta y competencia potencial”⁵⁰. Las recientes sentencias N°186/2023, N°189/2023 y N°204/2025 siguen esta línea.

De la revisión de la causa se concluye que muchas de las definiciones propuestas de mercado relevante darían cuenta de un reconocimiento tácito a la noción de “mercado único” de Filistrucci et al (2012) y SCOTUS (2018), es decir, habría un foco en “las transacciones con tarjetas”, sin distinguir entre los segmentos de emisión y adquirencia. Además, si bien los litigantes abordan la naturaleza especial del mercado de pagos con tarjetas, en lo que dice relación con el mercado relevante no se extrae mayor atención por el impacto que la dualidad puede producir en el ejercicio jurisdiccional.

Esta visión no parece totalmente consistente con la lógica del conflicto. Recuérdese que el mercado relevante para el TDLC es también aquel donde se produce o ejecuta la conducta anticompetitiva por el agente demandado. Por ende, siendo este un caso de abuso de posición dominante (excluyente y explotativo, dependiendo de la demanda específica), se defiende la relevancia y oportunidad de diferenciar los segmentos de las transacciones con tarjetas (principalmente aceptación, liquidación y pago de la transacción), para ver en qué parte de la Plataforma o red de la marca se produce la afectación denunciada.

Dado que el programa PIFO impacta directamente a los PSP que acceden a la red, será razonable delimitar el mercado relevante al “acceso a dicha red para servicios de subadquirencia”. Esta delimitación permite evaluar adecuadamente la sustituibilidad desde la perspectiva del lado afectado y evaluar si se produjeron los efectos explotativos o excluyentes denunciados. El análisis de la sustituibilidad y presión competitiva al

⁵⁰ Enzo Faulbaum, El mercado relevante en la era digital: la actualización del viejo continente”. CECO, Recuperado el 19 de julio de 2025. URL: <https://centrocompetencia.com/mercado-relevante-era-digital-actualizacion-europa/>.

que se aludió antes, entonces, habrá de considerar primeramente qué otros medios servirían para que un subadquirente ejerza su actividad en ausencia de las tarjetas Mastercard.

La ya citada Resolución 048/2025 del INDECOPI respalda parcialmente esta posición. Allí se delimitó el mercado relevante como “el acceso a redes de pagos requerido por PSPs para prestar servicios de localización doméstica” (C°111). Y, si bien se señaló que otros efectos en mercados conexos pueden perfectamente existir (por ejemplo, el servicio de aceptación de pagos brindado por adquirentes y PSP a comercios internacionales que ofrezcan sus bienes y servicios a tarjetahabientes chilenos (C°148)), aquellos no necesariamente modificarán el foco del análisis.

Esta visión no es ni arbitraria ni alejada del criterio del TDLC. En la reciente sentencia N°204/2025 se reconoció expresamente que el acceso a la red de una empresa dominante (WOM) configuraba por sí solo un mercado relevante, al tratarse de un insumo esencial, insustituible y monopolístico. Así, señaló el tribunal que

“dado que la interconexión con WOM es el único mecanismo para la terminación de los SMS en su red, que tal acceso no es replicable y que no acceder a ella implica que los prestadores de servicios de envío de SMS A2P no pueden garantizar un servicio de calidad da sus clientes, se concluye que la terminación de SMS en la red de la Demandada no sólo es un mercado relevante en sí mismo, sino también un monopolio que, además, constituye un insumo esencial” (C°112) (énfasis agregado).

Aplicando esa lógica, el acceso a la red Mastercard para los PSP reúne las mismas características. El programa PIFO encarecería a tal punto este acceso que tornaría inviable la actividad de subadquirencia, ya sea porque los PSP dejarían de ofrecer Mastercard (si se niegan), o porque sus precios no serían competitivos para comercios extranjeros (si aceptan las condiciones). Esta exclusión justificaría definir un mercado relevante limitado y funcionalmente coherente con el conflicto

IV. CONTROL DE LA PLATAFORMA Y EJERCICIO DE PODER DE MERCADO: ANÁLISIS DE LA CONDUCTA DE LA MARCA

1. Generalidades sobre el abuso de posición dominante

La posición del TDLC en materia de abuso de posición dominante de manera constante ha supuesto que, para tener por configurada dicha infracción, es indispensable que concurren dos elementos copulativos: un elemento estructural y un elemento conductual. Así se resolvió, por ejemplo, en la sentencia N°178/2021 en el caso Correos de Chile:

“De acuerdo con la literatura económica, “[e]l primer elemento es la posición de dominio **[elemento estructural]**. Esta posición supone que el comportamiento debe ser desplegado por un agente económico que tiene un poder de mercado sustantivo y que puede actuar con independencia de otros competidores, clientes y proveedores” (...) Por su parte, el segundo elemento es el comportamiento abusivo por parte del agente dominante **[elemento conductual]**, en el mercado relevante previamente definido, que debe producir efectos anticompetitivos o tener la potencialidad de hacerlo (...) A este elemento se refiere el D.L. N° 211 como “explotación abusiva”, en su artículo 3 literal (b)” (énfasis agregado).

Las conclusiones alcanzadas en la Sección III confirman que, en el caso PIFO, el elemento estructural no debiera discutirse mayormente: la dominancia de la marca sobre su red es manifiesta. Así como en el caso WOM el TDLC advirtió la existencia de un monopolio en el servicio prestado por ese operador, la jurisprudencia

sectorial ha ratificado también la naturaleza monopólica de las redes de las marcas de tarjetas. Esto se advierte desde la Propuesta de Modificación Normativa N°17/2019 en adelante.

Teniendo esto presente, lo verdaderamente relevante del caso será determinar si se verifica en el comportamiento denunciado el elemento conductual (la “explotación abusiva” del artículo 3° letra b) del DL 211) que amerite ser sancionado, para lo cual será indispensable acreditar que, en el mercado relevante ya definido, se produjeron o pudieron haberse producido efectos anticompetitivos.

Queda claro entonces que la naturaleza bilateral del mercado involucrado también incidirá directamente en la calificación de la conducta como abusiva y anticompetitiva. Esta dualidad será relevante cualquiera sea la postura que se adopte para la definición del mercado relevante (un único mercado o segmentos individuales), toda vez que, en el análisis de los efectos en la competencia denunciados —en este caso, exclusorios y/o explotativos—, el impacto en los demás lados del mercado de tarjetas de pago puede llegar a “compensarlos”, especialmente si, de manera global, se produjesen beneficios o ventajas para la competencia general (como evitar el riesgo cambiario, pagar en cuotas, evitar comisiones internacionales de los bancos, etc.).

Además, la interdependencia de los lados y la lógica transaccional de este mercado también ha de ser atendida en el análisis de los incentivos que pudo haber tenido la marca a la hora de adoptar su programa, las razones y eficiencias que pudieran haberse tenido en cuenta al ejecutar el comportamiento infraccional, así como los eventuales beneficios potenciales que de ella se alcanzaran. Dicho aquello, vale la pena destacar que un reconocimiento directo de lo que se viene señalando se extrae de los puntos de prueba fijados por el TDLC en la interlocutoria de prueba de autos C-451-2022, en cuanto forman parte de la controversia fáctica hechos tales como: “Hechos y circunstancias que justificarían la aplicación del programa PIFO”, los “Efectos actuales o potenciales en la competencia que tendría la implementación del programa PIFO”, y desde luego, el “Beneficio económico derivado de la conducta imputada”.

2. Efectos en un mercado de dos lados

Desde la clasificación tradicional del abuso de posición dominante, la conducta denunciada en contra de la marca podría ser doble. Por un lado, el PIFO impone tarifas más altas a los actores por el uso de la red Mastercard, sin que exista, *a priori*, una correlación clara entre el incremento y el costo de la marca. En este escenario, el comportamiento se asimilaría a un abuso explotativo de precios excesivos. Por otro lado, en la medida en que la tarifa torne inviable el negocio de los subadquirentes transfronterizos, sea por negarse a los cambios, sea por perder su competitividad, el impacto a mediano y largo plazo podría ser también exclusorio.

Desde luego, analizar los costos reales de la marca al prestar sus servicios será relevante para la resolución del caso (esto, pues gran parte de la defensa se enfoca en la ausencia de racional económico detrás). Sin embargo, la literatura especializada advierte que, en esta clase de mercados, los precios que una plataforma defina para cada lado no necesariamente reflejaran costos marginales, y no por ello se incurriría en una conducta abusiva (por ejemplo, de precio predatorio o excesivo). Así, en mercados de dos lados, “[e]l hecho de que los dueños de la plataforma descompongan su estructura de precios entre sus distintos grupos de usuarios, implica que los precios cobrados a cada grupo no reflejan necesariamente los costos marginales incurridos en la provisión de cada servicio”⁵¹. Ello se atribuye a la existencia de efectos de red indirectos y al fenómeno de subsidios cruzados, que permiten a la plataforma diseñar su estructura tarifaria trasladando parte de los costos a uno solo de los lados. Por esta razón, los costos de la plataforma, por sí solos, normalmente no serán suficientes para determinar

51 Maria Bucher y Dominga Fantoni, Mercado de Medios de pago con tarjeta en Chile: Análisis económico y su transición al M4P”. (Santiago: Diálogos CECO, Universidad Adolfo Ibáñez, 2023). Disponible en URL: <https://centrocompetencia.com/mercado-medios-pago-tarjeta-chile-analisis-economico-transicion-m4p/>, 13.

la abusividad de una conducta relativa a precios, de modo que se vuelve necesario atender a otros criterios que alcancen la totalidad de los efectos en el mercado. Todo ello, desde un test de proporcionalidad y racionalidad que aborde debidamente el impacto causado globalmente en la competencia misma. Así,

“(…) surge la necesidad de regular estos mercados para lograr un equilibrio que internalice las externalidades producidas y los excedentes de todos los participantes del mercado. (...) [De tal manera,] se ha enfatizado que la internalización de los efectos cruzados de red debe ser mediada por un agente que considere el bienestar de todos los participantes (y no solo la de los dueños de la plataforma), de manera que facilite la interacción entre los distintos lados del mercado. Así, por ejemplo, un monopolista dueño de la plataforma, si bien considera los efectos de red para determinar su sistema tarifario, puede ejercer su poder de mercado cobrando un precio distinto al óptimo social”⁵².

V. CONCLUSIONES

El examen desplegado en la presente investigación ha permitido advertir las particularidades que presentan los mercados de dos lados, las que tensionan categorías clásicas del Derecho de la Competencia. Paradigmáticas resultan ciertas características de dichos mercados, tales como la interdependencia de los lados de la Plataforma y la presencia de efectos de red. Ambas obligan a todo sentenciador a reconsiderar la manera en cómo delimitar los mercados relevantes involucrados en la litigación de conductas potencialmente anticompetitivas. No solo eso, sino que además se obliga a evaluar con especial cuidado la manera en cómo se configuran dichas conductas imputadas.

En este contexto, el caso relativo a los programas implementados por las marcas internacionales de tarjetas, y en particular el PIFO de Mastercard, conocido ante el TDLC bajo el Rol C-451-2022, ofrece un escenario ideal para poner a prueba la incidencia de las estructuras de mercado bilaterales y las soluciones que se proponen en el presente trabajo.

La definición del mercado relevante no puede formularse de manera uniforme, siguiendo pautas inflexibles o de manual que no aterricen las problemáticas prácticas del caso concreto: diferencias en la sustituibilidad y en los incentivos de cada lado hacen necesario adoptar una aproximación maleable, coherente con los objetivos del sistema chileno de libre competencia.

A la luz de lo expuesto, la opción metodológica que reconoce la posibilidad de definir mercados interdependientes pero distintos para cada lado de la plataforma se muestra más consistente con la orientación del artículo 3° del DL N° 211 desde una mirada nacional, reconociendo el enfoque que el derecho de la competencia chileno ha definido. La protección al proceso competitivo, y no sólo el bienestar final del consumidor, es una idea fundamental que ha de ser tomada a la vista en este ejercicio. Así, esta aproximación permite identificar con mayor precisión los efectos exclusorios o explotativos derivados de un diseño tarifario unilateral por parte de un agente dominante.

Una delimitación casuística del mercado relevante en estructuras bilaterales no solo se ajusta al objetivo institucional de resguardar el proceso competitivo, sino que además facilita decisiones jurisdiccionales más sensibles a la realidad económica de cada industria, permitiendo una caracterización adecuada de los agentes y bienes y servicios involucrados.

52 Bucher y Fantoni, 2023, 14-15. Citas internas omitidas.

El análisis realizado postula que el acceso a la red Mastercard para los servicios de subadquirencia constituye, por sus características, un mercado relevante autónomo. Tal delimitación posibilita evaluar adecuadamente los efectos de la conducta impugnada desde la perspectiva del lado directamente afectado, sin desconocer las interdependencias que caracterizan a la industria.

En consecuencia, los mercados de dos lados exigen un enfoque analítico específico en sede de libre competencia, que conjugue las herramientas económicas tradicionales con una comprensión institucional del proceso competitivo. La experiencia comparada y los desarrollos recientes de la doctrina europea ofrecen lineamientos útiles para orientar dicha adaptación. El caso PIFO permitirá al TDLC consolidar criterios que orienten la aplicación futura del derecho de la competencia en industrias de plataformas y sistemas de pago, hoy en plena expansión en el mercado nacional.

REFERENCIAS

- Abarca, Manuel. 2024. "Los fines y valores del derecho de la competencia en la historia de Chile". CECO. <https://centrocompetencia.com/los-fines-y-valores-del-derecho-de-la-competencia-en-la-historia-de-chile/>.
- Banco Central. 2024. "Informe de Sistemas de Pago". Recuperado el 19 de julio de 2025. URL: https://www.bcentral.cl/documents/33528/6165052/ISIP_2024.pdf/880f1337-7904-2386-c815-077cfcb7896b.
- Bucher, María y Fantoni, Dominga. 2023. "Mercado de Medios de pago con tarjeta en Chile: Análisis económico y su transición al M4P". *Diálogos CECO, Universidad Adolfo Ibáñez*. URL: <https://centrocompetencia.com/mercado-medios-pago-tarjeta-chile-analisis-economico-transicion-m4p/>.
- Comisión Europea. 1997. "Comunicación relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia (97/C/372/03)". Recuperado el 19 de julio de 2025. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209(01)).
- Comisión Europea. 2024. "Comunicación de la Comisión C/2024/1645 relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa de la Unión en materia de competencia". Recuperado el 19 de julio de 2025. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202401645.
- Comisión para el Mercado Financiero. 2017. Circular N° 1/2017 para empresas operadoras de tarjeta de pago. https://www.cmfchile.cl/portal/principal/613/articles-30178_doc_pdf.pdf.
- Evans, David. 2011. *Interchange Fees – The Economics and Regulation of What Merchants Pay for Cards*. Competition Policy International.
- Evans, David y Noel, Michael. 2005. "Defining Antitrust Markets When Firms Operate Multi-Sided Platforms". *3 COLUM. BUS. L. REV.* 667.
- Evans, David y Schmalensee, Richard. 2007. "The industrial organization of markets with two-side platforms". *Competition Policy International* (3). N°1, ISSN 1554-6853. No. 1.
- Filistrucchi, Lapo, et all. 2012. "Identifying Two-Sided Markets". *TILEC Discussion Paper*. Tilsbury University. <http://ssrn.com/abstract=2008661>.
- Filistrucchi, Lapo, et all. 2013. "Market Definition in Two-Sided Markets: Theory and Practice". *TILEC Discussion Paper No. 2013-009*. <https://ssrn.com/abstract=2240850>.
- Faulbaum, Enzo. Centro de Competencia Universidad Adolfo Ibáñez. 2022. "El mercado relevante en la era digital: la actualización del viejo continente". Recuperado el 19 de julio de 2025. URL: <https://centrocompetencia.com/mercado-relevante-era-digital-actualizacion-europa/>.
- Galli, Niccolo y Parcu, Pier Luiggi. 2024. "Market Definition and Multi-Sided Markets: A Primer on the 2024 EU Market Definition Notice". *Working Paper European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Centre for a Digital Society*. ISSN 1028-3625.
- Horvath, Diana. 2021. *Essays on the Theory of Two-Sided Markets*. Tesis Doctoral. Corvinus University of Budapest.
- Shelanski, Howard, Knox, Samantha y Dhilla Arif. 2017. *Network Effects and Efficiencies in Multisided Markets*, OCDE. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2017\)40/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2017)40/FINAL/en/pdf).
- Katz, Michael y Shapiro, Carl. 1985. "Network Externalities, Competition, and Compatibility". *The American Economic Review*, Vol. 75, No. 3 [pp. 424-440]. <http://www.jstor.org/stable/1814809>.



Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:

<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

Cómo citar este artículo:

Javiera Beatriz Durand Gonzalez, "Los mercados de dos lados en sede de libre competencia: una aproximación prospectiva al caso "Programa PIFO" (TDL, Rol C-451-2022)" (octubre, 2025),

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

Envíanos tus comentarios y sugerencias a centrocompetencia@uai.cl
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile