



ANT.: Investigación en contra de Facebook y WhatsApp por eventuales conductas anticompetitivas. Rol N°2660-21 FNE.

MAT.: Informe de archivo.

Santiago, 15 de septiembre de 2025.

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO
DE : JEFE DE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS

Por la presente vía, informo al Sr. Fiscal Nacional Económico acerca de la investigación del Antecedente, recomendando su archivo, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 4 de mayo de 2021, se presentó ante esta Fiscalía Nacional Económica (en adelante, "Fiscalía" o "FNE") una denuncia en contra de WhatsApp LLC. (en adelante "WhatsApp") y Facebook, Inc. (en adelante, "Facebook"), actualmente Meta Platforms, Inc. (en adelante, "Meta", y conjuntamente con WhatsApp, las "Denunciadas") referente a la actualización de los Términos y Condiciones de uso (en adelante "TyC") y Política de Privacidad de WhatsApp implementada durante el mes de mayo de 2021¹.
2. Según plantea la denuncia, en el año 2016 – tras la compra de WhatsApp por parte de Facebook en 2014 – las Denunciadas habrían implementado un cambio en los TyC y Política de Privacidad de WhatsApp, destinado a permitir el tratamiento de datos - principalmente, datos personales- y metadatos recabados en la aplicación con las demás compañías de su grupo empresarial. En particular, dicho traspaso de datos se vería consolidado a través de una actualización a los TyC y Política de Privacidad

¹ Denuncia N°21922058 de fecha 4 de mayo de 2021.



realizada durante mayo de 2021 (en adelante, “**Actualización**”), la que, según lo señalado por la denunciante, debía ser aceptada forzosamente por los usuarios en caso de querer continuar utilizando el servicio de mensajería en línea de WhatsApp.

3. En este contexto, según la denuncia, la aceptación de la Actualización por parte de los usuarios – y, por consiguiente, su anuencia al intercambio de datos entre aplicaciones propietarias de las denunciadas– podría configurar un abuso de posición dominante de carácter explotativo.
4. A partir del mérito de la denuncia, con fecha 27 de mayo de 2021 se inició una investigación en contra de WhatsApp y Facebook, bajo el Rol N°2660-21 (en adelante, “**Investigación**”), con el propósito de indagar sobre la existencia de algún hecho, acto o convención que pudiera haber impedido, restringido o entorpecido la libre competencia, o que hubiera tendido a producir dichos efectos en los mercados en que ambas compañías participan, en relación con la Actualización de WhatsApp.

II. ASPECTOS GENERALES DE LA INDUSTRIA DE MENSAJERÍA INSTANTÁNEA

5. En el contexto de la economía digital, los servicios de mensajería instantánea representan herramientas de comunicación fundamentales tanto para las personas como para las empresas. Ello se debe a que este tipo de plataformas y aplicaciones permiten el intercambio de información a través de múltiples canales, incluyendo texto, imágenes, videos, llamadas de voz y videollamadas en tiempo real.
6. A diferencia de otros servicios de telecomunicaciones más tradicionales – como los mensajes de texto (en adelante, “**SMS**”), los mensajes multimedia (en adelante, “**MMS**”) y las llamadas telefónicas provistas por operadores móviles – los servicios de mensajería instantánea Over-the-Top (en adelante, “**OTT**”) son provistos por plataformas que operan sobre internet². Por esta razón, no dependen de la infraestructura de red de los operadores, sino que operan a través de conexiones de datos o Wi-Fi.
7. Desde el punto de vista de la oferta, los servicios de mensajería OTT son provistos principalmente por empresas tecnológicas. Entre ellas destacan Meta, propietaria de las aplicaciones WhatsApp, Facebook Messenger e Instagram; Microsoft, dueña de

² El término *Over-the-Top* se refiere a servicios que se entregan a través de internet sin la intermediación directa del proveedor de acceso a la red.

Skype; Telegram FZ-LLC, responsable del servicio Telegram; y Signal Messenger LLC, desarrolladora de la aplicación Signal y del protocolo de cifrado Signal³.

8. Por su parte, la demanda está compuesta por usuarios individuales que utilizan estas aplicaciones como herramientas cotidianas de comunicación, y por empresas que han comenzado a integrar estos canales en sus procesos de atención al cliente, marketing y ventas, mediante servicios de mensajería de empresa a personas o a través de soluciones de mensajería automatizada.
9. Las plataformas de mensajería instantánea OTT han ganado terreno en la última década gracias a su facilidad de uso, alcance global y constante innovación⁴. Para el año 2019, cerca del 90% de los usuarios de dispositivos móviles en Europa y Estados Unidos utilizaba al menos una aplicación de mensajería OTT o red social, siendo WhatsApp y Facebook Messenger las más populares, seguidas por otras como Telegram, Snapchat o Signal⁵.
10. Los resultados obtenidos por la encuesta realizada por la FNE durante mayo de 2024, relativa al uso de aplicaciones (en adelante “**Encuesta FNE**”)⁶, permiten observar a nivel nacional una tendencia similar al resto del mundo. En efecto, esta diligencia reveló que cerca del 95% de los usuarios utiliza al menos una de las cuatro aplicaciones más populares del grupo Meta, esto es: Facebook, Facebook Messenger, Instagram o WhatsApp. Al mismo tiempo, dio cuenta del alto grado de penetración de las aplicaciones de servicios de mensajería instantánea en usuarios de dispositivos móviles dentro del país.
11. Producto de lo anterior, uno de los principales desafíos del análisis de competencia en este tipo de industrias, implica comprender la posición que las plataformas de mensajería instantánea ocupan dentro de los mercados en los que inciden, con el fin de evaluar si determinadas conductas podrían afectar el proceso competitivo en ellos.

³ El Protocolo Signal es un conjunto de algoritmos criptográficos desarrollado por Signal Messenger LLC, que permite implementar comunicaciones cifradas de extremo a extremo. Esto significa que solo el emisor y el receptor pueden acceder al contenido de los mensajes, incluso si estos son interceptados durante la transmisión. El protocolo utiliza una combinación de criptografía de clave pública (para establecer sesiones seguras) y claves de sesión efímeras (para cada mensaje), garantizando confidencialidad, autenticación e integridad. Debido a su alto estándar de seguridad, ha sido adoptado por otras aplicaciones como WhatsApp y Facebook Messenger.

⁴ Por ejemplo, WhatsApp lanzó su versión “Business” en enero de 2018 con el objetivo de facilitar la comunicación entre empresas y sus clientes.

⁵ Sobre este punto, véase: *Analysys Mason (2020), Connected Consumer Survey 2019: OTT communication services in Europe and the USA*. El estudio muestra que el 90% de los usuarios de smartphones en Europa y EE.UU. utiliza al menos una app de comunicación OTT o red social, y que el usuario promedio utiliza más de dos apps distintas. WhatsApp presenta penetraciones superiores al 90% en países como España e Italia.

⁶ Dicha encuesta se realizó en conjunto con la empresa de investigación de mercados Ipsos, entre los meses de mayo y junio de 2024, y consideró una muestra de 1000 encuestados sobre una base de 30 preguntas.

12. En este sentido, tanto la Comisión Europea, en el contexto de su análisis de la operación de concentración relativa a la adquisición de WhatsApp por parte de Facebook⁷, como la autoridad de competencia de Alemania –Bundeskartellamt – en el marco de su investigación por abuso de posición dominante en contra de Meta (Facebook)⁸, han identificado que las aplicaciones de mensajería instantánea conforman un mercado diverso al de las redes sociales u otros servicios digitales.
13. En particular, la Comisión Europea⁹ sostuvo en dicha oportunidad que los servicios de mensajería OTT, como WhatsApp y Facebook Messenger, constituían un mercado relevante independiente debido a su finalidad específica, funcionalidades diferenciadas y forma de uso centrada en la comunicación directa entre personas. En la misma línea, el Bundeskartellamt concluyó que plataformas como WhatsApp, Telegram, Skype, iMessage o FaceTime debían considerarse parte de un mercado separado de mensajería, en tanto no son sustituibles por redes sociales como Facebook, Instagram o Twitter, debido a sus características técnicas, propósito y patrones de uso diversos¹⁰.
14. Más recientemente, la Competition and Markets Authority del Reino Unido (en adelante, “**CMA**”) reforzó esta visión en su estudio de mercado sobre plataformas en línea y publicidad digital¹¹. En este, la CMA diferenció a WhatsApp de otras plataformas del ecosistema Meta -como Instagram o Facebook- afirmando que ella es utilizada mayoritariamente para fines de comunicación privada, mientras que otras plataformas se orientan al consumo o difusión de contenido. En este sentido, la CMA destacó que la diferencia clave entre estas plataformas radica en el tipo de necesidad que

⁷ Comisión Europea (2014), *Caso No. COMP/M.7217 – Facebook/WhatsApp*, Decisión de 3 de octubre de 2014. Disponible en: https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7217_20141003_20310_3962132_EN.pdf [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

⁸ Bundeskartellamt, Decisión B 6 – 27/21 ‘Meta Platforms, Inc., Facebook Germany GmbH’, de 2 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2022/B6-27-21.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025]; y Decisión B6-22/16 – ‘Facebook’, 6 de febrero de 2019. Disponible en: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

⁹ Comisión Europea (2014), *Caso No. COMP/M.7217 – Facebook/WhatsApp*, Decisión de 3 de octubre de 2014, párrafos 45–57. Disponible en: https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7217_20141003_20310_3962132_EN.pdf [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

¹⁰ El informe señala expresamente que “[e]stos servicios se clasifican como servicios de mensajería, que no son sustituibles por las redes sociales en función de sus aplicaciones y características” (traducción propia). Véase: Bundeskartellamt, Decisión B6-22/16 – Facebook, 6 de febrero de 2019, pág. 80. Disponible en: <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf> [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

¹¹ Sobre este punto, véase: CMA, ‘Online Platforms and Digital Advertising Market Study’, julio de 2020. Disponible en: <https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study> [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

satisfacen para los consumidores: interacción directa en el caso de la mensajería, y acceso a contenido visual o público en el caso de las redes sociales.

15. Este enfoque fue igualmente recogido por la Competition Commission of India (en adelante, “CCI”), en el marco de una reciente investigación en contra de WhatsApp y Facebook en dicho país¹². En su decisión, la CCI descartó la existencia de sustituibilidad directa entre aplicaciones de mensajería OTT y plataformas como Instagram, Zoom o Discord¹³. Ello se debería a diferencias en el propósito y dinámica de uso, además del diseño técnico. Finalmente, señaló que la estructura cerrada de estas aplicaciones, que requiere que ambos usuarios tengan instalada la misma aplicación, reforzaría su carácter de mercados independientes y propensos a efectos de red.
16. Considerando todo lo anterior, esta Fiscalía estima adecuado adoptar una visión segmentada de la industria, atendiendo a las diferencias funcionales, tecnológicas y económicas existentes entre las distintas plataformas digitales. Si bien la categoría “red social” podría abarcar una amplia gama de servicios, como lo ha reconocido la CMA al incluir dentro de esta noción a plataformas tan diversas como YouTube, WhatsApp, Reddit o LinkedIn¹⁴, para efectos de esta Investigación se identificarán dos segmentos relevantes para el análisis competitivo en los que podría incidir la conducta denunciada¹⁵, a saber: (i) el mercado de servicios de mensajería instantánea OTT a través de aplicaciones móviles entre personas, y (ii) el mercado de servicios de comunicación instantánea entre empresas y personas.

III. MERCADOS RELEVANTES

a. Mercado de servicios de mensajería instantánea OTT a través de aplicaciones móviles entre personas en el territorio nacional

17. Esta Fiscalía entiende por mercado relevante “*el de un producto o grupo de productos, en un área geográfica en que se produce, compra o vende, y en una dimensión*

¹² CCI (2024). Caso N°01 de 2021. Disponible en: <https://www.cci.gov.in/images/antitrustorder/en/order1732001619.pdf> [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

¹³ Ibid., p. 29, párrafo 48.9.

¹⁴ CMA (2020). Online platforms and digital advertising. Market study final report pp. 114-119. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fa557668fa8f5788db46efc/Final_report_Digital_ALT_TEXT.pdf [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

¹⁵ Comisión Europea (2022). Caso M.10262 sobre la operación de concentración de Meta (antes Facebook) y Kustomer. Decisión de fecha 27 de enero de 2022, p. 25. Disponible en: https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases1/202242/M_10262_8559915_3054_3.pdf [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].



*temporal tal que resulte probable ejercer a su respecto poder de mercado*¹⁶. Asimismo, el mercado relevante contiene las alternativas más probables con que los consumidores pueden sustituir los productos ofrecidos por las partes, y constituye el marco de referencia para evaluar las condiciones competitivas, incluyendo la participación de mercado y el grado de concentración existente.

18. En el segmento en análisis, el mercado relevante corresponde a los servicios de mensajería instantánea OTT a través de aplicaciones móviles entre personas en el territorio nacional. Como se indicó, este tipo de plataformas permiten la transmisión de mensajes, archivos, imágenes, audios y llamadas en tiempo real, empleando internet como soporte, sin requerir una infraestructura de red provista por operadores tradicionales de telecomunicaciones.
19. Como se señaló *supra*, desde el punto de vista de la oferta, este mercado se caracteriza por la presencia de plataformas que operan a través de Internet bajo un modelo cerrado, esto es, basado en que los usuarios deben descargar la misma aplicación para interactuar.
20. A diferencia de otros canales de comunicación, como mensajes SMS, MMS o correos electrónicos, estas aplicaciones ofrecen funcionalidades integradas y de uso frecuente, como chats grupales, cifrado de extremo a extremo¹⁷, *stickers*, notas de voz, videollamadas y sincronización multiplataforma, entre otras. En este contexto, aunque estas plataformas suelen compartir características básicas y comunes (v.gr. sistemas cerrados de comunicación; necesidad de conexión a Internet; ausencia de infraestructura de red de telecomunicaciones), difieren en aspectos clave como el tipo de cifrado, la interoperabilidad, el posicionamiento comercial y la intensidad del efecto de red que generan¹⁸.
21. Para la determinación de las aplicaciones incluidas en el mercado relevante, se consideraron aquellas que fueron mencionadas por una proporción significativa de los

¹⁶ FNE (2022). Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales, p. 7. Disponible en: <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2022/05/20220531.-Guia-para-el-Analisis-de-Operaciones-de-Concentracion-Horizontales-version-final-en-castellano.pdf> [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

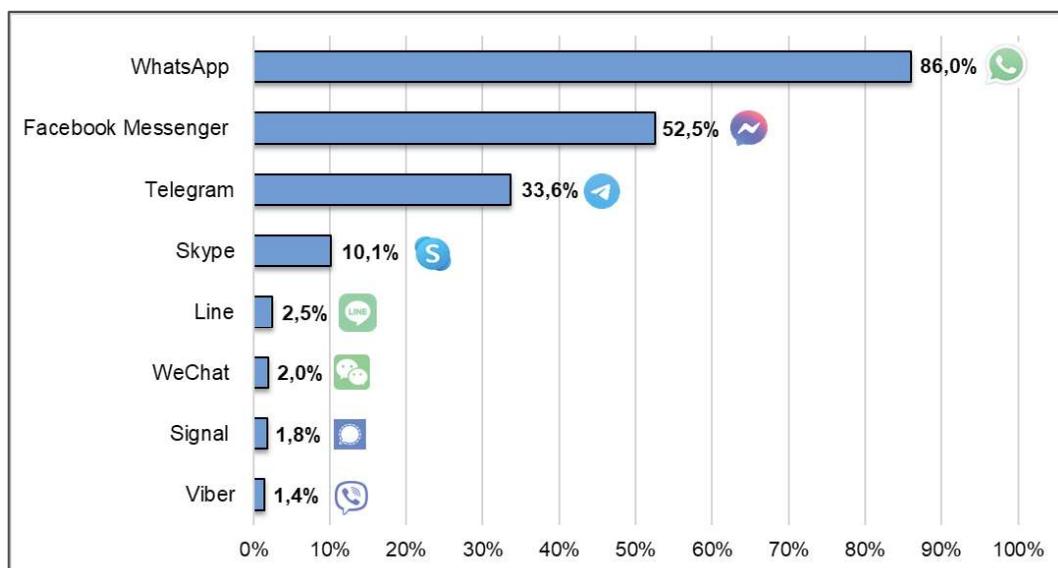
¹⁷ El cifrado de extremo a extremo es un protocolo que asegura que solo el emisor y el receptor puedan leer los mensajes enviados, sin que ni siquiera WhatsApp tenga acceso a ellos. Este mecanismo criptográfico protege los mensajes desde que salen del dispositivo del usuario hasta que llegan al destinatario. Véase: Sitio web de WhatsApp, “¿Qué es el cifrado de extremo a extremo?”, disponible en: https://faq.whatsapp.com/820124435853543/?locale=es_LA [Última consulta: 22 de julio de 2025].

¹⁸ Por ejemplo, acorde a los resultados de la Encuesta FNE, WhatsApp se posiciona como la plataforma más ampliamente utilizada para comunicaciones privadas entre familiares y amigos. Facebook Messenger, aunque originalmente vinculado a una red social, ofrece también mensajería independiente. iMessage, por su parte, opera exclusivamente en dispositivos Apple, lo que limita su alcance general, por lo que en este caso concreto no ha sido considerado parte del mercado relevante.

usuarios que participaron de la Encuesta FNE y que declararon utilizar estos servicios con fines de “comunicación y mensajería privada”¹⁹.

22. De acuerdo con la Encuesta FNE, el mercado de servicios de mensajería instantánea OTT a través de aplicaciones móviles entre personas a nivel nacional es ampliamente liderado por WhatsApp. En efecto, aproximadamente un 86% de los encuestados indicó utilizar habitualmente la aplicación, seguida a distancia por Facebook Messenger (53%) y Telegram (34%). El alto nivel de penetración de WhatsApp a nivel usuario sugiere, por una parte, que esta plataforma exhibiría una posición destacada en este segmento, y por otra, que las posibilidades de sustitución directa hacia otras plataformas por parte de los consumidores serían reducidas.

Figura N°1: Porcentaje de usuarios entre 18 y 65 años que utiliza distintas aplicaciones de mensajería instantánea OTT a nivel nacional



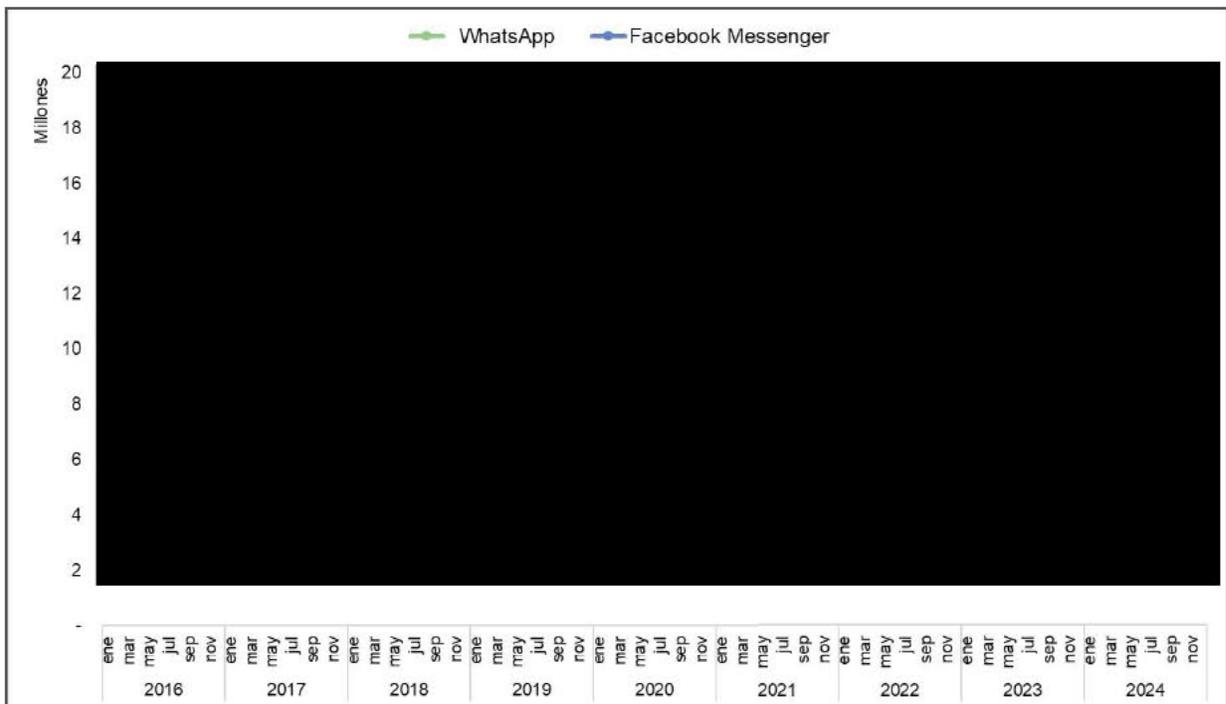
Fuente: Encuesta FNE.

23. Lo revelado por la Encuesta FNE es consistente con las cifras de usuarios activos mensuales (en adelante, “MAUs”²⁰) reportadas para estas aplicaciones en el territorio nacional. A partir de los antecedentes recabados por la FNE, pudo determinarse que WhatsApp registra una cantidad de usuarios significativamente superior en comparación con la segunda aplicación de mensajería instantánea OTT con mayor cantidad de usuarios en Chile, como se ilustra a continuación:

¹⁹ En particular, se incluyeron aquellas en las que al menos un 20% de sus usuarios declaró este tipo de uso, con la excepción de Tinder, que si bien presenta un porcentaje elevado en dicha categoría, su naturaleza funcional y posicionamiento en el mercado indican un propósito principal distinto al de mensajería.

²⁰ Por sus siglas en inglés, correspondiente a “Monthly active users”.

Figura N°2: Cantidad de usuarios activos mensuales de WhatsApp y Facebook Messenger entre 2016 y 2024 a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia a partir de antecedentes recopilados en la Investigación.

24. Los resultados obtenidos en la Encuesta FNE pudieron confirmarse a partir de antecedentes adicionales obtenidos en el curso de la Investigación. Así, por ejemplo, las estadísticas de penetración de uso en Chile²¹ para marzo de 2024 dentro de la tienda de aplicaciones de Google²², indican que WhatsApp alcanza una penetración del [90-100%], seguida por Facebook Messenger ([45-55%]) y Telegram ([35-45%]), mientras que las demás aplicaciones no superan el [0-10%]. Las estadísticas de descargas acumuladas en la tienda de Apple permiten arribar a conclusiones similares²³.
25. De este modo, la diferencia en escala en combinación con los efectos de red propios de este tipo de servicios tiende a consolidar la posición de WhatsApp y a generar barreras a la expansión de otras plataformas, incluso cuando estas sean técnicamente comparables. En este caso, dichos efectos de red se manifiestan principalmente de forma directa²⁴: el valor del servicio para el usuario aumenta al expandirse la base de usuarios, lo que incentiva a más personas a unirse a la misma plataforma. Este

²¹ Penetración de uso se refiere al porcentaje de usuarios de dispositivos móviles que utilizan una aplicación determinada, en relación con el total de usuarios en el territorio nacional.

²² En base a la respuesta al Oficio Ord. N°375-24 de fecha 10 de abril de 2024.

²³ En base a la respuesta al Oficio Ord. N°374-24 de fecha 22 de marzo de 2024.

²⁴ La CCI destaca que los efectos de red directos en aplicaciones de mensajería OTT, como WhatsApp y Facebook Messenger, contribuyen significativamente a su posición de dominio, generando un ciclo autosostenido donde el aumento de usuarios incrementa el valor percibido del servicio, dificultando la atracción de usuarios por parte de competidores. A mayor abundamiento, ver: CCI (2024). Caso N°01 de 2021, párrafo 76. Disponible en: <https://www.cci.gov.in/images/antitrustorder/en/order1732001619.pdf> [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

fenómeno refuerza la posición de WhatsApp en el mercado, al dificultar la migración hacia alternativas con menor adopción²⁵.

26. En base a los antecedentes expuestos, esta Fiscalía concluye que WhatsApp cuenta con una posición dominante en el mercado de servicios de mensajería instantánea OTT a través de aplicaciones móviles entre personas en el territorio nacional.

b. Mercado de servicios de comunicación instantánea entre empresas y personas en el territorio nacional

27. Junto con los servicios de mensajería utilizados entre personas, existe un segmento específico de plataformas empleadas principalmente por empresas para comunicarse con sus clientes o usuarios. Este grupo incluye una variedad de tecnologías y canales de comunicación que permiten el envío de información, promociones, notificaciones y soporte técnico, entre otros usos.
28. En este contexto, es posible identificar como mercado relevante independiente del analizado en la sección precedente, a los servicios de comunicación instantánea entre empresas y personas en el territorio nacional, también conocidos por su denominación en inglés *Business-to-Consumer Communication Services* (en adelante, “**servicios de comunicación B2C**”).
29. El mercado de servicios de comunicación B2C abarca canales tradicionales como el correo electrónico, los mensajes SMS y las llamadas telefónicas, así como herramientas más recientes, como RCS²⁶, y aplicaciones OTT como WhatsApp Business y su API²⁷, diseñadas para facilitar la interacción entre empresas y personas. Dentro de ellas, se encuentran funcionalidades como respuestas automatizadas, mensajes programados, integraciones con sistemas CRM²⁸ y la posibilidad de gestionar comunicaciones desde múltiples agentes.

²⁵ En un sentido similar: CCI (2024). *Caso N°01 de 2021*, p. 56. Disponible en: <https://www.cci.gov.in/images/antitrustorder/en/order1732001619.pdf> [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

²⁶ Por sus siglas en inglés para *Rich Communication Services*. Los servicios de comunicación enriquecidos son un protocolo desarrollado por operadores móviles como evolución del SMS, que permite enviar mensajes enriquecidos, incluyendo imágenes, videos, botones interactivos y confirmaciones de lectura, a través de la red móvil o Wi-Fi, sin requerir una aplicación de terceros.

²⁷ API, por sus siglas en inglés para *Application Programming Interface*, es un conjunto de reglas y protocolos que permiten que distintas aplicaciones o sistemas de software se comuniquen entre sí.

²⁸ CRM, por sus siglas en inglés para *Customer Relationship Management*, es un sistema o conjunto de herramientas que permite a las empresas gestionar y analizar las interacciones con sus clientes, con el objetivo de mejorar las relaciones comerciales y optimizar la fidelización.

30. Esta delimitación del mercado relevante es coherente con el enfoque adoptado por la Comisión Europea en el *Caso M.10262 – Meta/Kustomer*²⁹, en el que se estableció que los servicios de comunicación B2C constituían un mercado distinto de los servicios de comunicación entre personas. Asimismo, se reconoció que este mercado abarcaba múltiples canales y tecnologías tradicionales, incluyendo también los servicios de mensajería OTT empleados por empresas.
31. En la práctica, estos canales se utilizan para propósitos concretos como recordatorios de pago, confirmaciones de compra, envío de códigos de verificación, soporte automatizado mediante *chatbots* y promociones personalizadas³⁰. Estas funcionalidades no son sustituibles de forma equivalente por los servicios de mensajería interpersonal tradicionales, debido al control, trazabilidad, gestión y volumen que requieren las empresas.
32. Adicionalmente, en este mercado participan soluciones desarrolladas por empresas tecnológicas especializadas en comunicaciones empresariales³¹, que ofrecen plataformas multicanal integrables con sistemas de atención al cliente y marketing automatizado. Este tipo de soluciones permite gestionar millones de interacciones simultáneas mediante APIs y sistemas de automatización avanzada.
33. Dentro de este mercado relevante, WhatsApp participa tanto a través de la aplicación WhatsApp Business, como a través de su API, comúnmente conocida como WhatsApp Business API.
34. Por una parte, WhatsApp Business está orientada principalmente a pequeñas y medianas empresas que gestionan sus comunicaciones privadamente desde un dispositivo móvil o de escritorio de forma directa con sus clientes³².
35. En contraste, WhatsApp Business API está diseñada para ser utilizada por grandes empresas que requieren integrar WhatsApp con sistemas de atención al cliente o software especializados destinados a mantener canales de soporte y postventa. En este caso, la empresa usuaria puede conectarse directamente a la API o bien contratar a un tercero para implementar y administrar la integración, como proveedor

²⁹ Comisión Europea (2022). Caso M.10262 sobre la operación de concentración de Meta (antes Facebook) y Kustomer. Decisión de la comisión de fecha 27 de enero de 2022. Disponible en: https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases1/202242/M_10262_8559915_3054_3.pdf [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

³⁰ Por ejemplo, es común que un banco envíe notificaciones de transferencia electrónica por correo electrónico, códigos de seguridad por SMS, o utilice WhatsApp Business para atender consultas básicas de sus clientes

³¹ De alcance global, tales como Twilio, Salesforce, MessageBird, Infobip entre otras.

³² A mayor abundamiento, véase: “*Información acerca de WhatsApp Business*” disponible en: https://faq.whatsapp.com/641572844337957/?locale=ca_ES [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

autorizado³³. Esta API puede ser implementada de forma local o en algunos casos mediante el servicio de almacenamiento en la nube de Meta, denominado Cloud API³⁴. Ambas soluciones permiten comunicaciones unidireccionales o bidireccionales que complementan otros canales tradicionales de contacto entre estas compañías y sus clientes.

36. Una de las principales dificultades para el análisis competitivo de este segmento es la falta de estadísticas públicas que permitan cuantificar con precisión el uso y la participación de mercado de cada canal. A diferencia del segmento persona a persona, la naturaleza fragmentada y diversa de las soluciones disponibles para la comunicación empresarial dificulta la estimación de cuotas de mercado comparables.
37. Sin perjuicio de lo anterior, a partir del análisis efectuado por la Comisión Europea en el marco de la operación de concentración *Facebook-Kustomer*³⁵, se advirtió que Meta no tendría, en principio, una posición dominante a nivel mundial en este segmento. En efecto, de acuerdo con los antecedentes recabados por la Comisión Europea, la participación global de Meta en el mercado de servicios de comunicación B2C se habría mantenido entre [0–5]% y [5–10]% entre los años 2018 y 2020³⁶.
38. La conclusión precedente es consistente con los antecedentes recabados en el marco de la Investigación. En efecto, de acuerdo con estimaciones de esta Fiscalía, el porcentaje de usuarios activos de WhatsApp Business API, a abril de 2025, habría alcanzado un [0-5%] del total de empresas existentes a nivel nacional³⁷. Adicionalmente, a nivel comparado se ha observado que para asegurar una comunicación efectiva entre empresas y usuarios, las primeras suelen preferir el uso del SMS, especialmente tratándose de interacciones sensibles al tiempo, como la

³³ A mayor abundamiento, véase: <https://www.facebook.com/business/marketing-partners/become-a-partner> [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

³⁴ La Cloud API de Meta para WhatsApp Business permite a las empresas integrar WhatsApp con sus sistemas internos (como plataformas de CRM o atención al cliente) mediante una interfaz alojada en la nube, lo que facilita el envío y recepción de mensajes a gran escala. Respuesta de Meta a Oficio Reservado N°458-23 de fecha 6 de diciembre de 2023.

³⁵ Efectuado, principalmente, a partir de la información analizada por la Comisión Europea (2022). Caso M.10262 sobre la operación de concentración de Meta (antes Facebook) y Kustomer. Decisión de fecha 27 de enero de 2022. Disponible en: https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases1/202242/M_10262_8559915_3054_3.pdf [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

³⁶ Ibid., p. 47.

³⁷ Estimación obtenida a partir de: (i) Respuesta de WhatsApp a Oficio Ord. N°931, de fecha 13 de mayo de 2025; (ii) Demografía Anual de Empresas del Banco Central de Chile, disponible en: <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/areas/estadisticas/estadisticas-experimentales/dae> [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025]; y (iii) Informes mensuales de constitución de empresas y sociedades de la División de Política Comercial e Industrial del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, disponibles en: <https://www.economia.gob.cl/category/estudios-encuestas/registro-de-empresas-y-sociedades> [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

autenticación multifactor³⁸. En este sentido, el SMS funcionaría como un sustituto de los servicios de mensajería instantánea OTT. En contraste, no sería posible constatar el fenómeno inverso atendidas las particularidades del servicio de mensajería SMS³⁹, sin perjuicio de que esta conclusión podría cambiar en el futuro⁴⁰.

39. En suma, la existencia de múltiples soluciones funcionales sustitutas por el lado de la oferta, la baja participación de mercado a nivel global de las OTT y a nivel local de las soluciones de WhatsApp en este segmento y la baja presencia de barreras significativas de entrada permiten descartar, al menos en esta etapa, que WhatsApp exhiba actualmente una posición de dominio en este mercado relevante. Sin embargo, esta conclusión debe entenderse como provisional, ya que no puede descartarse que dicha situación cambie en el futuro, en la medida en que la plataforma adquiera una presencia más significativa como canal de comunicación entre empresas y personas.
40. Considerando lo anteriormente expuesto, el análisis de competencia que sigue se circunscribirá principalmente al primer mercado relevante descrito, esto es, al mercado de servicios de mensajería instantánea OTT a través de aplicaciones móviles entre personas dentro del territorio nacional.

IV. ANÁLISIS DE COMPETENCIA

a. Cuestión preliminar: Mercados digitales, datos y libre competencia

41. En la economía digital, los datos se han vuelto un elemento central de los mercados digitales, ya sea como un activo competitivo, un posible obstáculo a la entrada e incluso una dimensión de calidad de productos o servicios⁴¹. Su uso masivo ha dado lugar a nuevos mercados y generado innovadores modelos de negocio y estrategias por parte de los agentes económicos, razón por la cual se ha reconocido que su recopilación y

³⁸ Australian Competition & Consumer Commission (en adelante “ACCC”), “Digital Platform Services Inquiry”, 31 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.accc.gov.au/inquiries-and-consultations/digital-platform-services-inquiry-2020-25>, pp.42-45 [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

³⁹ El servicio SMS se destaca, entre otros, por su velocidad de entrega, inmediatez, facilidad de acceso en movimiento, fiabilidad y además por sus tasas superiores de entrega de mensajes en comparación a otros canales de comunicación. Ibid. p. 44.

⁴⁰ En efecto, como señaló la ACCC, el mercado de las comunicaciones para empresas es extremadamente dinámico y caracterizado por la presencia continua de tecnologías disruptivas e innovación. Ibid., p. 42.

⁴¹ OCDE (2022), Manual de la OCDE sobre política de competencia en la era digital, p. 19. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/92f049d7-es>. Disponible en: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2022/02/oecd-handbook-on-competition-policy-in-the-digital-age_50b6e951/92f049d7-es.pdf [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

tratamiento, en algunos casos, podría representar una potencial fuente de poder de mercado para las plataformas desde el punto de vista competitivo⁴².

42. En efecto, estudios de mercado⁴³ y decisiones adoptadas⁴⁴ por agencias de competencia y tribunales a nivel global, han señalado que las plataformas que intermedian productos o servicios digitales ocupan un lugar estratégico en el entorno en línea, lo que las sitúa en una posición privilegiada para recolectar y tratar datos de una amplia variedad de contenidos y servicios. Particularmente, cuando estos intermediarios son dominantes, podrían tener la habilidad de explotar esta posición privilegiada por la vía de extraer datos personales a cambio del uso de sus plataformas, el que usualmente no lleva un costo aparejado.
43. Por regla general, las plataformas digitales ofrecen servicios gratuitos que son valorados socialmente. A través de ellas, es posible realizar búsquedas en internet, formar comunidades a través de redes sociales, comunicarse instantáneamente con amigos, o incluso realizar compras de manera virtual. No obstante, desde la perspectiva del consumidor, el acceso a dichas plataformas implica la entrega de dos elementos fundamentales que la plataforma monetiza: por una parte, la atención que los usuarios dirigen a dichos servicios, y por la otra, los datos que identifican o permiten identificar a usuarios y que se recopilan durante el uso de ellas⁴⁵.
44. En efecto, el modelo de negocios de gran parte de las plataformas –dentro de las cuales se incluye Meta– depende, en buena medida, de la recolección de los datos de sus usuarios. Una vez tratados, tales datos suelen ser utilizados para ofrecer servicios publicitarios personalizados de pago a agentes publicitarios y empresas, lo que permite a la plataforma monetizar su negocio y, al mismo tiempo, continuar ofreciendo sus servicios principales sin costo a los usuarios⁴⁶.
45. Adicionalmente, dado que el ecosistema de las grandes plataformas digitales suele presentar vínculos de propiedad o control con conglomerados de alcance

⁴² Lynskey, O. y Ryan, J. (2019) Online platforms and digital advertising market study. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d6e247a40f0b6092247e3e4/190730_Brave_and_Lynskey_LSE_-_Response_to_SoS_-_non-confidential.pdf [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

⁴³ Véase: CMA (2020), Op. cit p.4 y ACCC “Digital Platform Services Inquiry”, 31 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.accc.gov.au/inquiries-and-consultations/digital-platform-services-inquiry-2020-25> [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

⁴⁴ Véase TJUE. (2023), Sentencia de fecha 4 de julio de 2023. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8e2539fb-1a3f-11ee-806b-01aa75ed71a1/language-es#> y Bundeskartellamt (2019), Decision B6-22/16. [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

⁴⁵ CMA, (2020). Op. Cit., p.43.

⁴⁶ El financiamiento mediante la venta de servicios publicitario, si bien es relevante, no es la única forma de monetizar a las plataformas. Las plataformas transaccionales, como Amazon Marketplace o la App Store de Apple, funcionan bajo el cobro de una comisión que es cobrada a los usuarios de un lado de la plataforma. Ibid. CMA, (2020). p.43.



internacional⁴⁷, el procesamiento de estos datos puede ser útil no solo para el funcionamiento y monetización de una plataforma en particular, sino que para todo el grupo empresarial. Esto permitiría explotar dichos activos tanto para el beneficio de una plataforma en particular, como para la mejora de sus servicios relacionados, o incluso para el desarrollo de tecnologías disruptivas⁴⁸.

46. Si bien la recolección y procesamiento de datos es una actividad lícita y necesaria para el buen funcionamiento de estos mercados, las características de las plataformas señaladas precedentemente pueden generar un incentivo para extraer y/o procesar una mayor cantidad de datos de la necesaria, con el objeto de suministrar determinados servicios⁴⁹. Así, una plataforma con posición de dominio podría tener incentivos a desplegar comportamientos abusivos basados en la recolección de datos personales de usuarios cuyo volumen o naturaleza podría, eventualmente, considerarse excesivo para los fines de operación de los servicios ofrecidos⁵⁰.
47. De igual modo, los datos de los usuarios recopilados por las empresas pueden representar una fuente de poder de mercado, ya que podrían ser un insumo difícil de replicar para otros competidores⁵¹. Este poder de mercado podría verse reforzado por la presencia de efectos de red en los ecosistemas digitales, los cuales incrementan el atractivo de una plataforma a medida que crece su base de usuarios, dificultando la migración a alternativas con menor afluencia de público⁵².
48. Por ende, desde el punto de vista del análisis de competencia, la privacidad de datos del usuario puede ser vista como un parámetro de competencia no basado en precios, y la degradación de las políticas de privacidad ofrecidas a los usuarios como una disminución en la calidad del servicio ofrecido por la plataforma⁵³.

⁴⁷ En el caso de Meta, el reporte anual del año 2024 de dicha compañía señala que prácticamente todos los ingresos de su negocio provienen de la venta de espacios publicitarios en su 'familia de aplicaciones' a empresas. Dicha familia de aplicaciones está compuesta por: Facebook®, Instagram®, Messenger®, Threads® y WhatsApp®. Al respecto, véase: US United States Securities and Exchange Commission, Form 10-K Meta Platforms, Inc. 2024, p. 7. Disponible en: <https://d18rn0p25nwr6d.cloudfront.net/CIK-0001326801/a8eb8302-b52c-4db5-964f-a2d796c05f4b.pdf> [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

⁴⁸ Hoffmann J. y Johannsen G. (2019) EU Merger Control & Big Data on Data-specific Theories of Harm and Remedies. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3364792 [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

⁴⁹ OCDE (2024) The intersection between competition and data privacy. Background note by the secretariat, p.14.

⁵⁰ Lynskey, O. y Ryan, J. (2019) Online platforms and digital advertising market study. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d6e247a40f0b6092247e3e4/190730_Brave_and_Lynskey_LSE_-_Response_to_SoS_-_non-confidential.pdf [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

⁵¹ OCDE (2024) The intersection between competition and data privacy. Background note by the secretariat, p.14.

⁵² Lynskey, O. y Ryan, J. (2019) Online platforms and digital advertising market study, pp.2-3.

⁵³ OCDE (2024) The intersection between competition and data privacy. Background note by the secretariat, p.13. Disponible en: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2024\)4/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2024)4/en/pdf) [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

49. Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, el análisis de competencia de la conducta denunciada se centrará en el rol asignado a la recolección y tratamiento de datos de los usuarios de WhatsApp en el mercado relevante donde dicha plataforma es dominante.

b. Análisis de la conducta denunciada

50. Como se mencionó *supra*, los hechos denunciados se enmarcan en el contexto de la Actualización de los TyC y Políticas de Privacidad de WhatsApp del año 2021. Por lo anterior, el análisis competitivo se centrará en determinar si dicha modificación podría configurar una conducta anticompetitiva por sí misma, en los términos del artículo 3° incisos primero y segundo letra b) del DL 211.
51. Como ha resuelto el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (en adelante “**H. Tribunal**”) para la configuración de un ilícito de abuso de posición dominante es necesaria la concurrencia de dos elementos: uno estructural, y otro conductual. El primer elemento corresponde a la posición dominante del agente que ejecuta la conducta, la cual le permite actuar con independencia de los demás actores del mercado, mientras que el segundo elemento se refiere al comportamiento abusivo desplegado por el agente⁵⁴.
52. Con respecto al elemento estructural, a partir del análisis efectuado en las secciones II y III precedentes, puede concluirse que WhatsApp únicamente contaría con posición dominante en el mercado de servicios de mensajería instantánea OTT a través de aplicaciones móviles entre personas en el territorio nacional. Ello obedecería tanto a su alta participación de mercado, como a la existencia de barreras a la entrada y expansión presentes para otros actores con los que compite en este segmento, según fuera descrito *supra*.
53. En lo concerniente al elemento conductual, el comportamiento objeto de la investigación será analizado bajo la hipótesis de abuso de posición dominante consistente en la imposición de términos contractuales abusivos mediante la extracción excesiva de datos de los usuarios de WhatsApp, como condición para acceder al servicio gratuito de mensajería instantánea OTT⁵⁵. Bajo esta teoría del daño, las políticas de privacidad de la plataforma constituirían un atributo de calidad del servicio prestado, y su eventual degradación una disminución en la calidad del

⁵⁴Sentencia N°174/2020 H.TDLC, c.88° y Sentencia N°176/2021 H. TDLC.

⁵⁵ Este enfoque fue el utilizado por el Bundeskartellamt en la decisión contra Meta de 2019. Para mayor información, consultar: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Diskussions_Hintergrundpapiere/2019/07_02_20219_Hintergrundpapier_Facebook.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Fecha de última consulta, 22 de julio de 2025].



mismo, esto es, una manifestación autónoma del efecto anticompetitivo derivado de la conducta investigada⁵⁶.

54. Por consiguiente, para que la conducta imputada a las Denunciadas sea sancionable en sede de libre competencia, se requeriría: (i) la existencia de una posición de dominio en el mercado relevante afectado, cuestión que ya fue establecida anteriormente; (ii) la presencia de una disposición en las políticas de privacidad que condicione el acceso a los servicios de la plataforma a la recolección y tratamiento excesivo de datos de los usuarios; y (iii) como corolario de lo anterior, una degradación en los estándares de privacidad del usuario⁵⁷.
55. En este sentido, acreditada la posición dominante de WhatsApp en el primer mercado relevante definido, corresponde referirse en lo sucesivo a la conducta específica que fue objeto de la denuncia, en base al marco de análisis descrito.

i. La Actualización de WhatsApp de 2021

56. Durante enero de 2021, WhatsApp anunció la implementación de una nueva actualización en sus T&C y Política de Privacidad. La Actualización fue un complemento de la antigua actualización de 2016, que informó a los usuarios, entre otras cosas, sobre las nuevas funcionalidades empresariales opcionales, la implementación del cifrado de extremo a extremo de los mensajes y, asimismo, de la información que WhatsApp recopila y comparte con Facebook⁵⁸.
57. En este contexto – y en línea con la implementación previa de WhatsApp Business y WhatsApp Business API, así como con el lanzamiento de Cloud API – la Actualización buscó proporcionar mayor información y transparencia a los usuarios respecto de los siguientes aspectos: (i) las formas de integración opcionales específicas de WhatsApp y Facebook; (ii) la posibilidad de que las empresas puedan utilizar a terceros proveedores de servicios para gestionar sus comunicaciones; y (iii) el hecho de que

⁵⁶ OCDE (2024) The intersection between competition and data privacy. Background note by the secretariat, p.13.

⁵⁷ Las degradaciones en la privacidad pueden manifestarse no solo como consecuencia de un aumento en el volumen de información personal recolectada por el usuario, sino que también como una pérdida en la capacidad de control del uso dado a la información o de la habilidad de tomar decisiones informadas sobre el tratamiento de sus datos. De esta manera, también podrían constituir degradaciones de privacidad, la diversificación en el uso de los datos ya extraídos, la menor transparencia en los TyC o Políticas de Privacidad de las aplicaciones, o la vulneración a los sistemas de encriptación de los mensajes privados de los usuarios. Al respecto, véase: OCDE (2023), Theories of Harm for Digital Mergers. OCDE Competition Policy Roundtable Background Note, p.30. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/theories-of-harm-for-digital-mergers_0099737e-en.html [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

⁵⁸ Respuesta de WhatsApp a Oficio Ord. N°877-21, de fecha 11 de junio de 2021.



los servicios de terceros podrían incluir servicios de Meta, a saber, el servicio Cloud API⁵⁹.

58. Para implementar lo anterior, se otorgó a los usuarios la posibilidad de aceptar la Actualización, decisión cuyo impacto variaba según el tipo de servicio de mensajería utilizado. En particular, debe distinguirse entre la mensajería instantánea OTT entre personas y la comunicación con usuarios empresariales. En el primer caso, como se dará cuenta *infra*, la falta de aceptación de la Actualización no habría condicionado el acceso ni el uso de los servicios de WhatsApp por parte de los usuarios. En cambio, la aceptación de la Actualización sí habría sido necesaria para el envío de mensajes a usuarios empresariales que utilizaran la API WhatsApp Business, que incluía los servicios Cloud API gestionados por Meta⁶⁰.

ii. Políticas de privacidad contempladas en la Actualización de WhatsApp de 2021

59. Como se ha señalado previamente, la información que WhatsApp recolecta de sus usuarios es informada a través de su Política de Privacidad. Estos datos incluyen por regla general, información de la cuenta del usuario⁶¹, información de registro⁶², ajustes⁶³, y términos de servicio⁶⁴. El tratamiento de este tipo de datos, en principio, sería necesario para la prestación de los servicios de mensajería instantánea OTT de Whatsapp⁶⁵.

⁵⁹ Respuestas de WhatsApp a Oficio Ord. N°877-21 de fecha 11 de junio de 2021 y a Oficio Ord. N°458-23, de fecha 6 de diciembre de 2023.

⁶⁰ Los servicios Cloud API se refieren a una versión alojada de la API en la nube de WhatsApp Business Platform. Sobre este punto véase: Respuesta de WhatsApp a Oficio Res. N°458-23, de fecha 6 de diciembre de 2023.

⁶¹ Consiste en información que los usuarios proporcionan sobre su cuenta para utilizar WhatsApp, tales como el número de teléfono móvil, su nombre, imagen de perfil, contactos, grupos, dispositivo del usuario y estado de conexión.

⁶² Incluye la información sobre la última vez que el usuario utilizó WhatsApp, la fecha en que el usuario registró su cuenta por primera vez, los tipos y frecuencia de uso de las funciones del usuario, el nombre de la red, ID del dispositivo utilizado para registrar la cuenta e información de uso relacionada con el uso de mensajería, llamadas, estados, grupos, información sobre si el usuario está en línea, última vez que el usuario utilizó el servicio y momento en que actualizó por última vez su sección “acerca de”.

⁶³ Incluye información sobre ajustes de privacidad de la hora de “última vez” del usuario, ajustes de privacidad de su foto de perfil, de su información de estado, números que ha bloqueado, configuración de confirmación de lectura de los mensajes, hora de “última vez” y momento en que el dispositivo requirió los ajustes descritos.

⁶⁴ La información relativa a esta categoría concentra los datos relativos a la aceptación de los usuarios de los Términos de Servicio y Política de Privacidad de WhatsApp y la versión que los usuarios han aceptado de ellos.

⁶⁵ La información es requerida principalmente por razones de funcionalidad del servicio. A modo de ejemplo, el número de teléfono se requiere para el funcionamiento de la cuenta, mientras que la lista de contactos y la información del dispositivo son necesarias para que la aplicación funcione correctamente. Al respecto, véase: <https://www.whatsapp.com/legal/terms-of-service?lang=es#terms-of-service-our-services> [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

60. Asimismo, de acuerdo con lo señalado por WhatsApp durante la investigación, la información recopilada no incluiría el contenido de los mensajes personales de los usuarios, ya que éstos se encuentran cifrados de extremo a extremo por medio del protocolo Signal, y, por ende, no serían accesibles a WhatsApp ni compartidos con Meta⁶⁶.
61. En efecto, durante el curso de la Investigación WhatsApp proveyó antecedentes a esta Fiscalía que daban cuenta de que la Actualización no habría implicado un aumento en la cantidad de datos extraídos de los usuarios ni en la capacidad de WhatsApp para compartir dicha información con Meta. Ello se debería a que todos los mensajes serían cifrados antes de ser enviados a WhatsApp usando el protocolo Signal, razón por la cual la investigada no podría acceder al contenido de los mensajes intercambiados entre usuarios, ni entre éstos y empresas⁶⁷.
62. Por consiguiente, la Actualización no habría afectado las políticas de privacidad sobre los mensajes personales⁶⁸, ni habría implicado un aumento en la cantidad de información extraída del usuario o de la información compartida por WhatsApp a Meta⁶⁹, por lo que no existiría una alteración sustantiva en los términos de la política de privacidad de WhatsApp.
63. En consecuencia, dado que no se obtuvieron antecedentes que dieran cuenta de una recolección excesiva de datos ni tampoco de un aumento en la recopilación o integración de éstos con Meta producto de la Actualización, no es posible sostener una hipótesis de degradación en los estándares de privacidad ofrecidos a los usuarios del segmento de comunicación persona a persona, en los términos mencionados en este Informe.

⁶⁶ Véase: Toma de declaración de WhatsApp de fecha 15 de junio de 2021, respuesta de WhatsApp a Oficio Ord. N° 877-21, de fecha 11 de junio de 2021, respuesta de WhatsApp a Oficio Ord. N° 1127-21, de fecha 28 de julio de 2021, respuesta de WhatsApp a Oficio Ord. N° 433-22, de fecha 9 de marzo de 2022, y respuesta de WhatsApp a Oficio Res. N° 458-23, de fecha 6 de diciembre de 2023.

⁶⁷ Véase: Toma de declaración de WhatsApp de fecha 15 de junio de 2021, respuesta de WhatsApp a Oficio Ord. N° 877-21, de fecha 11 de junio de 2021, respuesta de WhatsApp a Oficio Ord. N° 1127-21, de fecha 28 de julio de 2021, respuesta de WhatsApp a Oficio Ord. N° 433-22, de fecha 9 de marzo de 2022, y respuesta de WhatsApp a Oficio Res. N° 458-23, de fecha 6 de diciembre de 2023.

⁶⁸ Información disponible en: https://faq.whatsapp.com/1623293708131281/?locale=es_LA [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

⁶⁹ Véase: Toma de declaración de WhatsApp de fecha 15 de junio de 2021, respuesta de WhatsApp a Oficio Ord. N° 877-21, de fecha 11 de junio de 2021, respuesta de WhatsApp a Oficio Ord. N° 1127-21, de fecha 28 de julio de 2021, respuesta de WhatsApp a Oficio Ord. N° 433-22, de fecha 9 de marzo de 2022, y respuesta de WhatsApp a Oficio Res. N° 458-23, de fecha 6 de diciembre de 2023.

c. La Actualización y los servicios de comunicación entre empresas y personas de WhatsApp

64. Finalmente, debe tenerse presente en el análisis que uno de los objetivos principales de la Actualización fue aclarar a los usuarios que la utilización de los servicios de mensajería empresarial de WhatsApp podría implicar que las empresas escojan terceros proveedores para gestionar sus comunicaciones, incluyendo la contratación de los servicios Cloud API de Meta, ya descritos en este informe.
65. A diferencia de los servicios de mensajería instantánea OTT entre personas, WhatsApp señaló que los mensajes entre personas y empresas que utilicen terceros proveedores para gestionar sus comunicaciones no estarían cifrados de extremo a extremo. Ello, debido a que los proveedores de la gestión de este servicio podrían acceder al contenido de los mensajes⁷⁰.
66. En efecto, según las indagaciones de esta Fiscalía, en caso de que una empresa opte por utilizar Cloud API (de propiedad de Meta), los mensajes se encontrarán protegidos por el protocolo Signal al momento de ser enviados al usuario y viceversa. No obstante, una vez que la comunicación es recibida por Cloud API, su contenido se vuelve accesible para Meta, quien debe procesar dicha información de conformidad con las instrucciones entregadas por la empresa contratante.
67. Si bien Meta declara que no puede utilizar automáticamente los mensajes entre usuarios y empresas para personalizar sus anuncios, tampoco descarta por completo esa posibilidad. De manera más específica, la empresa señala que en caso de que las empresas elijan aplicar la inteligencia artificial de Meta para gestionar sus respuestas, Meta recibirá dichos mensajes y podrá utilizarlos para entrenar su sistema de inteligencia artificial⁷¹.

⁷⁰ Respuesta de WhatsApp a Oficio Ord. N°877-21, de fecha 11 de junio de 2021.

⁷¹ https://faq.whatsapp.com/1148840052398648/?helpref=hc_fnav&locale=es_LA [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

Figura N°3: Privacidad y seguridad de los mensajes con empresas

Mensajes comerciales

Todos los mensajes de WhatsApp están protegidos por el mismo protocolo de señal cifrado que protege los mensajes antes de que salgan de tu dispositivo. Cuando envías un mensaje a una cuenta de empresa de WhatsApp, este se entrega de forma segura al destino que seleccionó la empresa.

WhatsApp considera que los chats con empresas que usan la aplicación WhatsApp Business o que administran y almacenan los mensajes de los clientes ellas mismas están cifrados de extremo a extremo de forma predeterminada. Una vez que las empresas reciben los mensajes, estos quedan sometidos a las prácticas de privacidad de dichas empresas. Las empresas pueden designar a empleados u otros proveedores para procesar y responder los mensajes, y también pueden utilizar los chats que reciben para sus propios fines de marketing, incluida la publicidad en Meta.

Sin embargo, algunas empresas pueden elegir servicios opcionales para interactuar con los clientes.

- Por ejemplo, algunas pueden elegir la empresa matriz de WhatsApp, Meta, para almacenar mensajes de forma segura y responder a los clientes. Meta no usará automáticamente los mensajes que envíes a una empresa para informar los anuncios que ves.
- Además, algunas pueden optar por aplicar la IA de Meta para ayudarles a responder a los mensajes enviados por los clientes. Meta recibirá estos chats para mejorar la calidad de su IA y generar respuestas a mensajes.
- Algunas también pueden optar por **usar varias herramientas de mensajes comerciales para chatear con sus clientes.**

Fuente: https://faq.whatsapp.com/1148840052398648/?helpref=hc_fnav&locale=es_LA
 [Fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2025].

68. La situación descrita podría propiciar un deterioro de los estándares de privacidad ofrecidos a los usuarios para mejorar los productos de Meta. Sin embargo, como fuera señalado *supra*, WhatsApp no contaría por ahora con una posición dominante en el mercado de los servicios de comunicación entre personas y empresas. Lo anterior, atendida la baja penetración de los servicios de WhatsApp Business y WhatsApp Business API, la capacidad de los SMS y correos electrónicos para funcionar como sustitutos de este canal de comunicación, y la baja capacidad que la mensajería OTT tiene por el momento de ser una alternativa atractiva de comunicación a la mensajería SMS. Adicionalmente, a ello debe agregarse que los usuarios de WhatsApp no se encontrarían obligados a hacer uso de los servicios de mensajería empresarial – definidos por la propia plataforma como opcionales⁷².
69. Por último, la Encuesta FNE reveló que aun cuando los usuarios valoran de manera positiva el acceso a buenas condiciones de privacidad para sus datos personales, no estarían dispuestos a pagar un costo adicional por una mayor protección de este atributo⁷³. Esto sugeriría que, en principio, dentro de este segmento específico, la privacidad podría tener un valor menor al declarado cuando se evalúa en conjunto con otros factores.

⁷² Respuesta de WhatsApp a Oficio Ord. N°458, de fecha 6 de diciembre de 2023.

⁷³ Véase: Encuesta FNE, preguntas 20-24.

V. CONCLUSIONES

70. De conformidad con los antecedentes obtenidos en la Investigación, no es posible sostener que la Actualización de 2021 de los T&C y Políticas de Privacidad de WhatsApp pueda configurar un abuso de posición dominante, en los términos del artículo 3° incisos primero y segundo letra b) del Decreto Ley N°211 de 1973, en los mercados relevantes analizados.
71. En efecto, si bien WhatsApp tiene una posición dominante en el mercado de servicios de mensajería instantánea OTT a través de aplicaciones móviles entre personas en el territorio nacional, la Actualización no habría implicado un incremento en la cantidad ni tipos de datos extraídos ni compartidos con Meta por parte de WhatsApp en el segmento persona a persona.
72. En lo que respecta a los efectos de la Actualización en el mercado de servicios de comunicación instantánea entre empresas y personas, esta Fiscalía observó que ella podría otorgar a las Denunciadas la posibilidad de acceder a los datos de los usuarios y utilizarlos para fines propios. Sin embargo, dada la falta de dominancia de las Denunciadas en este mercado y la baja valoración de los usuarios de los estándares de privacidad en comparación con otras características del servicio, puede descartarse, al menos provisionalmente, la existencia de una conducta abusiva en este mercado. Sin perjuicio de lo anterior, esta conclusión podría cambiar en el futuro, en caso de que las Denunciadas adquieran mayor poder de mercado en este segmento, atendido el carácter esencialmente dinámico de este mercado.
73. Por último, se hace presente que la Investigación no indagó acerca de las políticas relativas al uso de los datos que se recolectan y tratan por parte del grupo Meta en el contexto de aplicaciones distintas de WhatsApp, las cuales podrían incidir en la dinámica competitiva de mercados diversos a los analizados en la Investigación.
74. Conforme a lo expuesto, se recomienda al señor Fiscal Nacional Económico, salvo su mejor parecer, archivar la presente Investigación, sin perjuicio de las facultades de esta Fiscalía de seguir velando por la libre competencia en este mercado y de la posibilidad de analizar la apertura de una investigación, en caso de contar con nuevos antecedentes que así lo ameriten.

Saluda atentamente a usted,

GASTÓN PALMUCCI
JEFE DE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS
Fiscalía Nacional Económica
Incorpora Firma Electrónica Avanzada

MEZ/ECG/GPG

