

Unclassified

Spanish - Or. English

1 August 2023

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

Latin American and Caribbean Competition Forum

FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión III: Competencia y deporte

- Contribución de Chile -

28 y 29 de septiembre de 2023

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Chile (FNE) PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 28-29 de septiembre de 2023, en Quito, Ecuador.

Sr. Marcelo Guimarães, Experto en Competencia - Marcelo.Guimaraes@oecd.org.

JT03523876

Sesión III – Competencia y deporte

- Contribución de Chile -

1. La Fiscalía Nacional Económica (en adelante, la "FNE") ha evaluado una serie de casos relacionados con la competencia en la organización de ligas deportivas, así como con la venta de derechos de retransmisión deportiva. En el presente escrito exponemos dos casos revisados por la División de Defensa de la Libre Competencia y dos casos revisados por la División de Fusiones.

1. Organización de ligas de fútbol: Cuotas de incorporación de equipos ascendidos de Tercera a Segunda división en el fútbol chileno (Sentencia n° 173/2020 Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, confirmada por la sentencia n° 94.189-2020 de la Corte Suprema)

2. La Asociación Nacional de Fútbol Profesional de Chile (en adelante la "ANFP"), es la institución que organiza el fútbol profesional masculino y femenino en Chile. La ANFP está integrada por equipos de fútbol profesional constituidos como sociedades anónimas o sociedades anónimas deportivas y ha organizado el fútbol masculino en tres divisiones: Primera, Segunda y Tercera.

3. La Primera División es la categoría más importante y, junto con la Segunda División, son las que reciben todos los ingresos procedentes de los derechos de televisión del fútbol¹. Los equipos de Tercera División compiten por ascender a la Segunda División, ya que cada año el campeón de la Tercera División asciende a la Segunda División. Las decisiones de la ANFP vienen determinadas, principalmente, por el Consejo de Presidentes, integrado por los presidentes de los equipos de Primera y Segunda División (33 equipos).

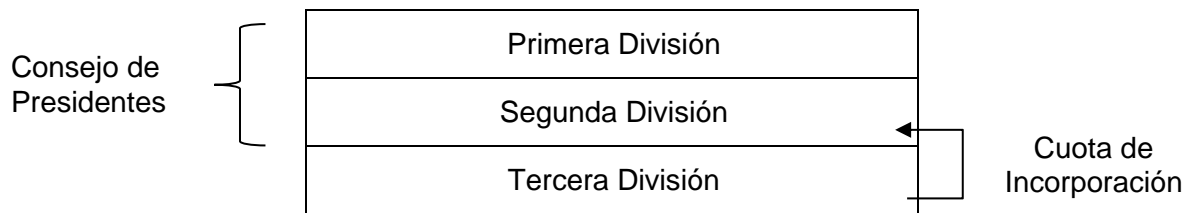
4. Desde 2014², la ANFP exige a los equipos ascendidos de Tercera División a Segunda División (en adelante, los "**Equipos Ascendidos**") que abonen una "cuota de incorporación" (en adelante, la "**Cuota de Incorporación**") que equivale a 24.000 UF³ (aprox. 1 millón de USD).

¹ El reparto de los ingresos procedentes de la venta de los derechos de televisión lo determina el Directorio, en el que cada club de Primera División tiene dos votos, y cada club de Segunda, uno. El reparto no es público, pero según las estimaciones, en 2020 los tres clubes más populares de la Primera División recibieron el 20% de los ingresos totales, mientras que los otros quince equipos de esta liga se repartieron el 70% de los ingresos. El 10% restante corresponde a los quince equipos de la Segunda División. Los equipos de Tercera División no reciben ingresos por este concepto, ya que sus partidos no son televisados.

² Aunque el requisito se estableció en 2011, hasta 2014 no empezó a pagar la primera cuota un Equipo Ascendido. Además, originalmente, la cuota se fijó en 50.000 UF, aunque ningún Equipo Ascendido pudo abonar el importe total.

³ UF significa Unidad de Fomento, que es una unidad de cuenta indexada a la inflación, calculada y publicada por el Banco Central de Chile, equivalente a casi \$36.000 CLP (45 USD aprox.).

Gráfico 1. Divisiones del fútbol chileno y Cuota de Incorporación



5. En otras palabras, cada Equipo Ascendido que ganó la Tercera División y logró ascender a Segunda División, tuvo que pagar aproximadamente US\$1M a la ANFP — cantidad casi equivalente al gasto promedio anual de los equipos de Tercera División en jugadores y cuerpo técnico. Teniendo esto en cuenta, los Equipos Ascendidos se enfrentaron a una limitación presupuestaria que afectó a sus resultados⁴.

6. El 25 de junio de 2020, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (en adelante el "TDLC") acogió parcialmente la denuncia de la FNE y, a través de la Sentencia n° 173/2020, sancionó a la ANFP por haber infringido la normativa de libre competencia chilena. Según el TDLC, la ANFP **creó una barrera artificial** que dificulta la entrada al mercado o, si se logra entrar, obstaculiza el desempeño competitivo del entrante.

7. En concreto, el TDLC consideró que la Cuota de Incorporación constituía una *limitación presupuestaria* para los Equipos Ascendidos. De hecho, **en caso de no haber existido dicha Tasa de Incorporación, se esperaba que —como escenario contrafactual— los Equipos Ascendidos habrían obtenido mejores resultados**. Así, probablemente —si no se hubiera abonado la elevada Cuota de Incorporación— el Equipo Ascendido habría acabado en una mejor posición en la Segunda División o habría afrontado una menor probabilidad de descenso. El TDLC tuvo en cuenta lo anterior a la hora de determinar la multa aplicada, correspondiente a cerca de 2,3 millones de USD.

8. El 6 de septiembre de 2021, la multa fue confirmada por la Corte Suprema de Chile (en adelante, la "**Corte Suprema**"). Aunque existen varios asuntos relevantes, a continuación se incluyen algunos aspectos destacables del TDLC y de la decisión de la Corte Suprema:

- **Las Autoridades de Defensa de la Libre Competencia son competentes para revisar la conducta y las decisiones de la ANFP.** La ANFP alegó que —como entidad independiente— goza de "*autonomía gubernativa*" y, por lo tanto, las Autoridades de Defensa de la Libre Competencia no tienen competencia para revisar sus políticas, tales como la Tasa de Incorporación. Sin embargo, el TDLC y la Corte Suprema afirmaron que todas las entidades (públicas o privadas) que realizan una actividad económica y pueden afectar a la competencia están sujetas a la vigilancia administrativa y judicial.
- **El mercado relevante está formado por los partidos organizados por la ANFP.** El TDLC concluyó que el mercado relevante incluye todos los partidos de fútbol organizados por la ANFP, ofrecidos directamente en los estadios o indirectamente

⁴ Tal y como confirma la literatura económica, aquellos equipos de fútbol que gastan una mayor cantidad de dinero en jugadores y cuerpo técnico obtendrían intuitivamente mejores resultados deportivos y, por el contrario, aquellos equipos cuyo presupuesto se viera restringido obtendrían peores resultados deportivos. El TDLC así lo confirmó.

a través de la radio y la televisión, en los que compiten los equipos de Primera y Segunda División del fútbol chileno.

Según la Corte Suprema, es importante tener en cuenta que en este mercado los consumidores son "hinchas" fieles que apoyan a un equipo determinado. Este hecho significa que no es probable que su decisión de consumo varíe en función de ligeros cambios en el precio o la calidad, lo que hace que la demanda sea inelástica. Considerando lo anterior, la Corte Suprema señala que sería correcto incluso limitar el mercado relevante a los partidos en los que compitan los equipos de Segunda División del fútbol chileno, sin incluir los partidos de Primera División.

- **El Consejo de Presidentes de la ANFP tiene un especial deber de cuidado y diligencia en sus decisiones.** La Corte Suprema señaló que el Consejo de Presidentes de la ANFP tiene un especial deber de cuidado y diligencia a la hora de establecer la Cuota de Incorporación porque dicha cuota es una "imposición coercitiva externa" que los equipos de Primera y Segunda División imponen y hacen cumplir a los Equipos Ascendidos (y ambos grupos de equipos —los de Primera y Segunda División frente a los Equipos Ascendidos— tienen intereses económicos distintos). En este sentido, la Corte Suprema señaló que no se cumplió con este especial deber de cuidado y diligencia sobre el "*mercado que [la ANFP] regula*".

2. Retransmisiones deportivas: adjudicación de los derechos de retransmisión televisiva de los Juegos Panamericanos 2023

9. El 23 de febrero de 2023, la FNE desestimó una demanda presentada en diciembre de 2022 por una acusación particular, relativa a la asignación directa, exclusiva y gratuita de los derechos de retransmisión de los Juegos Panamericanos 2023 y Juegos Parapanamericanos 2023 (en adelante, los "**Juegos**") por parte de la Corporación Santiago 2023 (en adelante, la "**Corporación**") a Televisión Nacional de Chile (en adelante, "**TVN**").

10. Según la denuncia, la Corporación, encargada de organizar los Juegos y de asignar los derechos de retransmisión televisiva de este acontecimiento multideportivo, justificó esta decisión en virtud de la función pública desempeñada por TVN, al tratarse de un canal estatal, y en virtud de su mayor cobertura geográfica. La denuncia también señalaba que, si bien la Corporación elaboró una propuesta de retransmisión alternativa para los otros canales de televisión en abierto, dicha retransmisión no se realizaría de manera oficial y los contenidos se limitarían a categorías definidas por la propia Corporación. Lo anterior podría constituir una asignación de derechos relevantes sin un mecanismo de competencia para el mercado, lo cual socava la propia competencia.

11. La FNE llevó a cabo diversas diligencias para analizar la denuncia, incluidas solicitudes de información a la Corporación y declaraciones de distintos agentes de la industria.

12. Como resultado de ello, se determinó que los Juegos son el acontecimiento multideportivo más importante que se realiza en Chile, por lo que contar con sus derechos de transmisión televisiva es de gran interés para los agentes de la industria televisiva. Asimismo, se estableció que el mercado relevante estaría constituido por la asignación de los derechos de retransmisión televisiva de los Juegos en Chile, donde no existiría sustituibilidad y en los que la Corporación detentaría una posición monopolística, con propiedad exclusiva para su asignación dentro del país. Por el lado de la demanda, estarían los distintos canales de televisión en abierto de cobertura nacional, cuya magnitud —de

acuerdo con las pruebas recopiladas— puede medirse no solo en número de concesiones, sino también en términos de ratings y resultados financieros.

13. En cuanto al análisis competitivo, la FNE identificó que en marzo de 2022 la Corporación llevó a cabo una solicitud de información con distintos canales interesados, en la que se asumió que el sistema de asignación sería una licitación. Sin embargo, en mayo de 2022, la Corporación decidió contactar a TVN para conocer su interés en generar una propuesta para la retransmisión oficial, la cual fue realizada por esta última y que hacía referencia a un número mínimo de horas de emisión y obligaciones comerciales que, según las diligencias, eran de gran envergadura.

14. Así, en septiembre de 2022, la Corporación anunció públicamente su decisión de asignar los derechos de retransmisión televisiva de forma directa, exclusiva y gratuita a TVN.

15. Sin perjuicio de lo anterior, la FNE estimó que, de los hechos hasta aquí descritos, se desprendían varios aspectos objetables desde el punto de vista de la competencia. En primer lugar, la falta de delimitación *ex ante* del proceso de asignación y sus requisitos, así como la consideración de la función pública de TVN, que podría ser contraria al principio de neutralidad competitiva. Por otra parte, también se señaló que, aunque TVN tenga el mayor número de concesiones, ello no asegura una mayor cobertura en términos de población, ya que la difusión de los Juegos puede depender de otros factores como el rating de los canales u otros medios como las plataformas de streaming.

16. Sin embargo, más tarde surgieron nuevos hechos que implicaban que la asignación de los derechos de retransmisión televisiva ya no era exclusiva. En efecto, ante la intervención de la FNE y las reacciones del mercado, y tras la propuesta alternativa que no prosperó con ninguno de los canales restantes, la Corporación les ofreció en diciembre de 2022 la asignación en términos similares a los de TVN, siempre que igualaran o mejoraran su oferta.

17. Esto generó el interés de dichos actores, con quienes la Corporación inició negociaciones, que culminaron en un acuerdo con un canal específico (Canal 13), en el que se flexibilizaron los requisitos establecidos originalmente con TVN⁵. La Corporación informó a la FNE de que estos requisitos se aplicarían a las negociaciones con los otros canales y al acuerdo ya firmado con TVN. Por tanto, esta situación constituyó un cambio de conducta que condujo al cierre de la investigación, por no ser necesarias nuevas diligencias.

3. Adquisición de Servicios de Televisión Canal del Fútbol Limitada por parte de Turner International Latin America, Inc⁶.

18. El 14 de diciembre de 2019, la FNE aprobó con subsanación el acuerdo de adquisición mediante el cual Turner International Latin America, Inc. (en adelante, "**Turner**") adquirió la totalidad de las acciones de "Canal del Fútbol" (en adelante, "**CDF**"), cuyos únicos propietarios eran la mencionada ANFP y "Gestión de Televisión Limitada".

19. Ambas empresas, Turner y CDF (en adelante, las "**Partes**"), se dedican en Chile a la provisión mayorista de canales de televisión de pago, la provisión minorista de servicios de televisión de pago, el suministro de plataformas OTT (Over-The-Top o de libre

⁵ Aunque este canal igualó la oferta de TVN en el número de horas de emisión, acordó con la Corporación sustituir horas en la señal principal por más horas de emisión en la señal secundaria. En cualquier caso, también acordó emitir en la señal principal un mínimo de horas totales y un mínimo de horas diarias. Las obligaciones comerciales, en cambio, se mantuvieron.

⁶ Adquisición de CDF por parte de Turner International Latin America, Inc. Rol FNE F116-2018.

transmisión), la venta de espacios publicitarios en canales de televisión y el suministro de contenidos deportivos para canales de televisión en abierto.

20. En primer lugar, CDF opera principalmente en los segmentos de producción de programas y contenidos, provisión mayorista de programas y canales para terceros operadores, venta de programación original, comercialización de contenidos no lineales y venta de espacios publicitarios. En particular, CDF tenía los derechos exclusivos para la retransmisión de los partidos de fútbol profesional chileno en los torneos organizados por la ANFP⁷.

21. Respecto de la provisión de plataformas OTT, la venta de espacios publicitarios en canales de TV y el suministro de contenidos deportivos para canales de TV en abierto, la FNE no identificó mayores preocupaciones, dada la escasa relevancia de las Partes en este segmento y la existencia de múltiples competidores en dichos segmentos.

22. Así, el análisis de competencia se centró principalmente en los segmentos de provisión mayorista de canales de TV de pago y de provisión minorista de servicios de TV de pago, identificando preocupaciones asociadas a la integración vertical que se produciría entre CDF —como proveedor de contenidos— y DirecTV —como operador de TV de pago— y al mayor poder de negociación en la provisión mayorista de canales de TV de pago que alcanzaría la entidad fusionada, como resultado de la integración entre CDF y Turner.

23. Durante la investigación, no se definió el mercado de producto relevante para la provisión de contenidos, ya que esta definición no modificaría las conclusiones alcanzadas. Sin embargo, la FNE sí consideró la posible segmentación entre contenidos básicos y *premium* y —sobre todo en relación con los contenidos deportivos— la segmentación entre la retransmisión de torneos nacionales regulares de fútbol y otro tipo de partidos, como amistosos o de pretemporada.

24. Como resultado de ello, se determinó que la retransmisión en vivo del campeonato de fútbol profesional chileno podría ser un mercado relevante en sí mismo, lo que sería coherente con las sentencias comparadas y estaría en línea con lo señalado por varios actores de la industria durante la investigación.

25. En cuanto al análisis competitivo, la FNE evaluó la relación vertical existente entre la provisión mayorista de canales de TV de pago y la provisión minorista de servicios de TV de pago, centrándose en los problemas de bloqueo de insumos. Esto último, dado que la operación generaría la posibilidad de que la entidad concentrada empeorara las condiciones para la provisión de contenidos de CDF, o impidiera totalmente la distribución de contenidos de CDF a los rivales de DirecTV.

26. Así, la FNE evaluó la capacidad y/o incentivos de la entidad fusionada para llevar a cabo dicho bloqueo. En primer lugar, respecto de la capacidad, fue relevante considerar la importancia de los contenidos de CDF para los operadores de TV de pago. En esta línea, se estableció que los contenidos deportivos, y en particular el campeonato de fútbol profesional chileno, eran especialmente importantes para los clientes de los operadores de TV de pago. Además, dado que CDF tiene los derechos exclusivos para retransmitir los partidos, no habría ningún sustituto de calidad y contenidos equivalentes. Por otra parte, el

⁷ Como se mencionó anteriormente, la ANFP es la institución que organiza el fútbol profesional masculino y femenino en Chile y también se encarga de la comercialización y difusión de todos los contenidos relacionados con los torneos del fútbol profesional chileno y cada una de las copas del fútbol chileno.

análisis del incentivo a dicho bloqueo concluyó que la operación podría conducir a una disminución sustancial de la competencia a través de una estrategia de bloqueo de insumos.

27. Finalmente, las Partes presentaron una propuesta de subsanaciones consistente en la suscripción de seis compromisos por un plazo de 15 años, que era la extensión de la licencia para la difusión de los contenidos producidos por parte de la ANFP y, por tanto, el período en que éstos permanecerían bajo el control de la adquirente. Lo anterior, además de la incorporación de una cláusula de revisión que permite que se revisen las subsanaciones en el futuro bajo circunstancias especiales.

28. En detalle, las partes ofrecieron una prohibición absoluta de ventas vinculadas y agrupadas entre los contenidos de CDF y los canales de Turner, lo que implica que los canales de CDF se ofrecerán siempre de manera independiente y no previa condición de compra de canales de Turner. Además, se ofrece un mecanismo de arbitraje, si así lo requiere el operador de televisión de pago, para resolver las discrepancias que puedan surgir durante las negociaciones, lo que también funcionaría como mecanismo de resolución de conflictos para mitigar la posibilidad del bloqueo de contenidos.

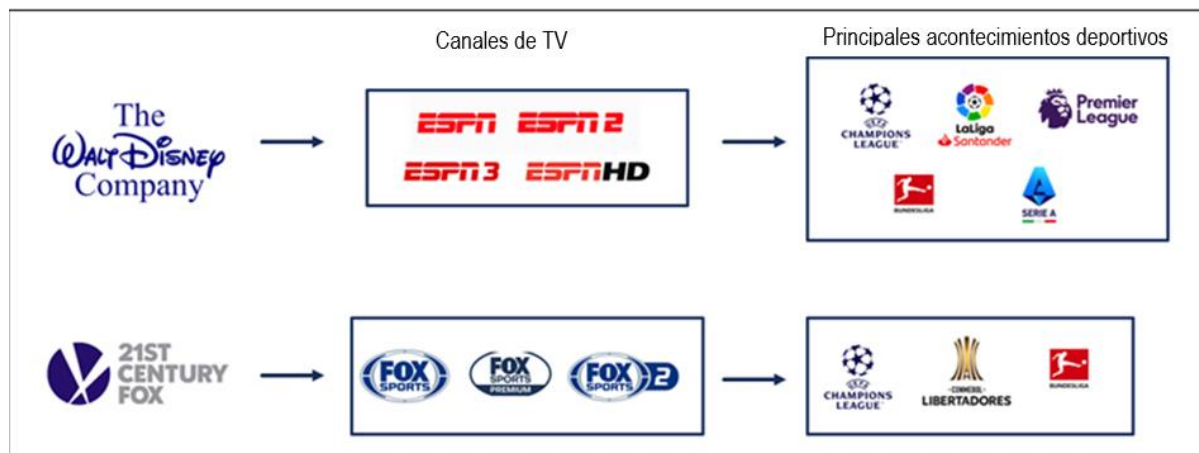
4. Adquisición de Twenty First Century Fox por parte de The Walt Disney Company⁸.

29. En agosto de 2018, la FNE fue notificada de una operación de fusión consistente en la adquisición de Twenty First Century Fox por parte de The Walt Disney Company (en adelante, las "Partes"), ambas empresas activas en distintos segmentos vinculados a la industria de las comunicaciones.

30. El análisis en este caso se centró principalmente en los efectos que la operación propuesta podría generar en el mercado de licencias mayoristas de canales de televisión de pago, a la vista del aumento del poder de negociación que obtendría la entidad fusionada al ampliar su cartera de productos.

31. La situación de aumento del poder de negociación era especialmente relevante en relación con los canales de televisión de deportes en directo, segmento en el que las Partes proporcionaban la mayor parte de los contenidos deportivos internacionales en directo a nivel nacional y regional.

Gráfico 2. Canales de televisión deportivos ofrecidos por las Partes



⁸ Adquisición de 21CF por parte de Disney. Rol FNE F155-2018.

32. La FNE concluyó que la Operación aumentaría el poder de negociación de la entidad fusionada, lo que conduciría a un incremento de los precios o a un empeoramiento de otras condiciones comerciales.

33. En la evaluación de la cercanía de la competencia, un aspecto importante para la FNE fue la orientación que tenían los canales de las Partes hacia el fútbol internacional en vivo. En vista de dicha orientación, las Partes eran fuertes competidoras durante los fines de semana, donde muchos usuarios tienen la costumbre de hacer "zapping", buscando el contenido más atractivo en un momento dado entre todos los canales que ofrecen una programación de partidos de fútbol en vivo. En cambio, la competencia durante los días laborables parecía estar más asociada a la preferencia de los usuarios por eventos específicos (como la Liga de Campeones de la UEFA y la Copa Libertadores de la CONMEBOL) que, al ser retransmitidos en horarios diferentes, y en último término por ambos grupos de canales, no generan el mismo tipo de competencia.

34. Para mitigar los problemas de competencia de la operación, las Partes ofrecieron soluciones atenuantes.

35. Inicialmente, los actores de la industria argumentaron que las Partes deberían haber ofrecido una subsanación estructural, sobre todo con respecto a los canales de televisión deportivos. Respecto de este punto, la FNE tomó en consideración que los canales deportivos son generalmente licenciados a nivel regional, por períodos de 3 a 5 años, en paquetes para todo el continente latinoamericano o sudamericano. Considerando lo anterior, una eventual enajenación de canales de televisión deportivos tendría que tener un alcance regional, lo que podría generar problemas para las entidades organizadoras de los acontecimientos deportivos y para el mercado de retransmisión y comercialización de los mismos. Por lo tanto, se consideró que tal medida podría no responder adecuadamente a las preocupaciones y sería difícil de implantar.

36. Las subsanaciones propuestas por las Partes consistían básicamente en 3 compromisos principales destinados a mantener las condiciones de competencia existentes antes de la operación propuesta. Estos compromisos ofrecidos eran la prohibición absoluta de ventas vinculadas y agrupadas entre los canales de TWDC y de 21CF⁹; la prohibición de la agrupación técnica¹⁰; y la creación de un órgano de arbitraje como mecanismo de resolución de conflictos en la negociación de acuerdos de licencia de canales de 21CF o de TWDC o cambios en la oferta de contenidos deportivos en directo. Al separar la oferta de canales de TWDC de la oferta de canales de 21CF, se pretendía mantener la posición negociadora de cada parte en los acuerdos de licencia (entre los proveedores de contenidos y los operadores de televisión de pago).

⁹ Esto incluía la obligación de presentar siempre los precios y las condiciones de cada grupo de canales por separado y sin condiciones.

¹⁰ Esto incluye la identificación de contenidos específicos que debían figurar en uno u otro grupo de canales, incluidos los contenidos deportivos más relevantes (Liga de Campeones de la UEFA, Copa Libertadores de la CONMEBOL, Liga española, Premier League inglesa, Ligue 1 francesa, Serie A italiana y Bundesliga alemana).