

**ANT.:** Denuncia por condiciones de  
licitación de Casino de Chillán.  
Rol N° 2309-14 FNE.

**MAT.:** Minuta de archivo.

Santiago, **03 NOV 2014**

**A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO**

**DE : JEFE DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES (S)**

Por la presente vía, recomiendo a Usted el archivo de la denuncia del Antecedente, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

**I. ANTECEDENTES**

1. Con fecha 22 de septiembre del año 2014, la Fiscalía Nacional Económica ("Fiscalía" o "FNE") recibió, por parte de la sociedad [REDACTED] ("denunciante"), una solicitud para iniciar investigación respecto del procedimiento de otorgamiento de un permiso de operación de casino de juegos ("PO") para la instalación de uno de estos establecimientos en la comuna de Chillán. En particular, este procedimiento se inició el día 1° de enero de 2014 como consecuencia de haber renunciado un operador a su permiso<sup>1</sup>, liberándose un cupo para un nuevo casino a nivel nacional.
2. En su presentación, el denunciante, se refirió a los inconvenientes para la libre competencia que traería aparejada la postulación de Marina del Sol S.A. ("MDS"), actual operador del casino ubicado en la comuna de Talcahuano, los que implicarían, según su parecer, un riesgo para la libre competencia. Además expuso sobre posibles aspectos discrecionales dentro del proceso establecido para el otorgamiento del PO y en general, la sujeción a los principios de libre competencia que deben observar los

<sup>1</sup> Particularmente el operador de Casino Termas de Chillán, renuncia aceptada formalmente mediante Resolución Exenta N° 586 de 2013 de la Superintendencia de Casinos de Juegos ("SCJ").

órganos de la administración del Estado dentro del ejercicio de sus potestades.

3. De las diligencias y gestiones realizadas durante el procedimiento para determinar la admisibilidad de la denuncia, esta Fiscalía tomó conocimiento que en el contexto anteriormente descrito, 3 interesados manifestaron su intención de obtener dicha licencia<sup>2</sup> con el fin de construir y operar un recinto emplazado en la comuna de Chillán.

## II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

4. El mecanismo por el cual se determina la asignación de la ya citada licencia se encuentra descrito en la ley N° 19.555, "Ley que establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de casinos de juego"<sup>3</sup> y sus respectivos reglamentos, en donde se contempla, como primera etapa, la evaluación por parte de la SCJ de las solicitudes presentadas por los interesados durante el primer bimestre de cada año.
5. Los solicitantes posteriormente acompañan íntegramente su proyecto, el cual es sometido a una precalificación concerniente al análisis de los antecedentes societarios y de sus accionistas. Una vez aprobada la precalificación, la SCJ oficia al Gobierno Regional ("GORE") y a la Municipalidad en la cual se solicita se autorice la operación, remitiendo la totalidad de los antecedentes presentados por los interesados. En esta etapa, denominada de "evaluación y estudio de las solicitudes", el GORE se pronunciará favorable o desfavorablemente respecto del proyecto considerando únicamente la comuna de emplazamiento y su impacto sobre la estrategia de desarrollo regional, mientras que la Municipalidad lo hará respecto de su impacto y efectos sociales, económicos y turísticos en la comuna<sup>4</sup>. Una vez evaluados y remitidos los antecedentes a la SCJ, ésta requiere al Sernatur y al Ministerio del Interior para que informen respecto

---

<sup>2</sup> Marina del Sol, del grupo Imschenetzky; Dreams del grupo Fischer y; Boldt-Peralada, consorcio argentino-español de presencia a nivel iberoamericano.

<sup>3</sup> Ley N° 19.995 publicada en el Diario Oficial el 07 de enero de 2005.

<sup>4</sup> El procedimiento contenido en el DS N°211 establece expresamente que de tramitarse la evaluación de 2 o más proyectos, estos deben ser analizados de forma independiente.

del potencial turístico del proyecto y los efectos sobre la seguridad pública, respectivamente.

6. Finalmente, una vez evacuados todos los informes, un comité de la SCJ realiza una puntuación en virtud de las evaluaciones recibidas y procede a recomendar, de manera no vinculante, los proyectos al Consejo Resolutivo, organismo que finalmente otorga el PO.
7. En el caso en comento, tras ser tramitadas dichas solicitudes por la Superintendencia de Casinos de Juego (“SCJ”), los antecedentes pasaron para su análisis por parte del Gobierno Regional del Bío Bío y la I. Municipalidad de Chillán. En esta última, todos los proyectos recibieron la votación favorable por parte de sus miembros, mientras que en la primera, solo obtuvo el visto bueno el proyecto presentado por MDS.

### III. MERCADO RELEVANTE.

8. 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 temporal tales que resulte probable ejercer a su respecto poder de mercado<sup>5</sup>. En el presente caso y considerando investigaciones anteriores realizadas en este Servicio<sup>6</sup>, el mercado relevante del producto se determina como el de “juegos de azar autorizados por la ley y desarrollados en los casinos de juegos, así como los servicios anexos a la explotación de los juegos que se ofrezcan dentro de estos”<sup>7</sup>.
9. No obstante lo anterior y dadas las características de la normativa, se especifica además un mercado relevante geográfico. En su respecto, esta Fiscalía lo ha definido anteriormente como “la menor área geográfica dentro de la cual sea probable ejercer poder de mercado respecto del

<sup>5</sup> Fuente: Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración, Octubre 2012, Fiscalía Nacional Económica, disponible en: <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2012/10/Guía-Fusiones.pdf> (última visita: 29 de octubre de 2014).

<sup>6</sup> Mercado que ya ha sido definido anteriormente por esta Fiscalía en Investigación Rol N° 1663-10 FNE, “Investigación sobre adquisición de acciones de Gran Casino Santiago por parte de Enjoy”.

<sup>7</sup> En base a las definiciones contenidas en el artículo 3° de la Ley N° 19.995 sobre casinos de juego.

producto o grupo de productos relevantes”<sup>8</sup> comprendido, fundamentalmente y en este caso en particular, por el alcance urbano de la comuna de Chillán y sus sectores aledaños más cercanos.

#### IV. ANÁLISIS DE LA DENUNCIA.

9. En general, y como se expuso anteriormente, el denunciante representó, por una parte, los riesgos para la libre competencia que se suscitarían de otorgarle el permiso a MDS, y por otra, los potenciales efectos anticompetitivos que se podrían derivar de supuestas falencias regulatorias que se traducirían en la entrega de facultades discrecionales a ciertos organismos durante el procedimiento descrito precedentemente y que analizaremos en detalle.

10. Respecto de la hipotética entrada de MDS como operador de un casino en Chillán y sus efectos:

- i. La concentración de la oferta dada la superposición de los mercados geográficos: Al respecto y en virtud de los antecedentes y las características del PO, no se observarían mayores efectos anticompetitivos, dado que no existiría superposición relevante de los mercados geográficos de los casinos de Chillán y de Concepción<sup>9</sup> (ver gráfico número 1) y en donde efectivamente esta se presenta en algún grado, no hay núcleos urbanos importantes.<sup>10-11</sup> A mayor abundamiento y a la luz de la normativa vigente, el legislador estimó la necesidad de conceder estos permisos de operación de casinos de juego como monopolios geográficos<sup>12</sup>, toda vez que dicho modelo protege la inversión, fomenta el interés privado en participar del

<sup>8</sup> Informe de archivo Rol 1663-10.

<sup>9</sup> Actualmente operado por MDS.

<sup>10</sup> No es el caso analizado en Rol 1663-10 en donde la superposición recaía sobre el gran Santiago, sector geográfico de alta densidad poblacional. Ver Anexo 1.

<sup>11</sup> La comuna de Ranquil (provincia de Ñuble) es aquella que estaría situada en la superposición de los mercados geográficos de la comuna de Chillán y Talcahuano, localidad que al año 2012 no alcanzaba los 5.000 habitantes. Fuente: [<http://reportescomunales.bcn.cl/2012/index.php/Ranquil/Poblaci%C3%B3n>]. Última visita: 03/11/2014.

<sup>12</sup> Así lo ha entendido y comunicado la SCJ mediante su Ord. N° 446 Superintendencia de Casinos de Juego, en relación a investigación 1663-10 FNE.

rubro, evita la concentración geográfica de estos establecimientos.<sup>13</sup> Al respecto, la consideración principal es el fomento al turismo. En este sentido, y dado el carácter excepcional del permiso de operación, el legislador contempló una distancia de 70 kilómetros viales<sup>14</sup> como mínimo, con el fin de cada casino comprendiera un polo individual con efectos restringidos a su comuna o provincia de emplazamiento con el fin explícito de que la instalación de un casino permitiera apalancar el turismo en una zona específica<sup>15</sup>.

- ii. El bloqueo a la entrada de nuevos competidores: Al otorgarse el tercer permiso, el máximo establecido por la Ley para la región<sup>16</sup>, se cierra la entrada a nuevos competidores. No obstante, a juicio de esta División, la presión competitiva en esta zona no está condicionada a cuál de las dos empresas se le otorgue el permiso de operación debido a los motivos expresados en el numeral precedente.
  
- iii. El riesgo de coordinación entre operadores con una consecuente baja en los incentivos para competir: El denunciante alega que los actuales controladores de los casinos de la región operan en conjunto en otras regiones<sup>17</sup>, lo que facilitaría el grado de coordinación si MDS obtiene el PO para la comuna de Chillan. Sin embargo, y dado los argumentos ya expuestos en el numeral i, se hace improcedente sostener algún comportamiento coordinado entre los mismos en dicha región.

<sup>13</sup> Historia de la ley N° 19.995 sobre casinos de juegos.

<sup>14</sup> Ver gráfico número 1.

<sup>15</sup> En un inicio se contempló una distancia mínima de 100 kilómetros:

*"[...] el proyecto tiene como propósito potenciar otras zonas de desarrollo turístico y el casino constituye claramente una palanca para lograr ese objetivo. Creo que permitir la instalación de dos casinos en una misma provincia o incluso en la misma comuna sería un profundo error."*

*"Si digo que vamos a tener un número restringido de casinos, aseguremos que estén bien distribuidos. ¿Qué sentido tiene que haya dos casinos en un mismo lugar? Para eso, la norma de los cien kilómetros es fundamental."*

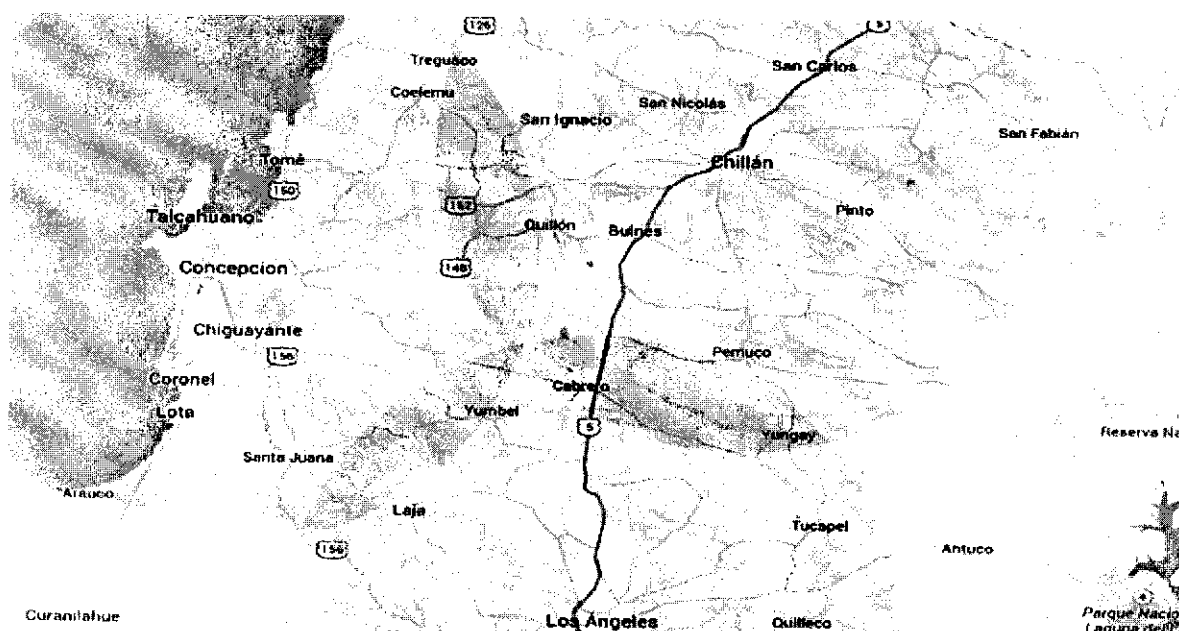
Sin embargo, la discusión finaliza acordándose una distancia de 70 kilómetros, el cual se estima es ideal para que, al instalarse dos casinos, el funcionamiento de uno no afecte al del otro. (Historia de la Ley)

<sup>16</sup> La Ley 19.995 y su reglamento prevén un máximo de 24 casinos en todo el territorio nacional distribuidos como sigue: i) mínimo uno por región; ii) máximo 3 por cada región; iii) una separación mínima de 70 kilómetros viales entre cada casino, y; iv) prohibición del otorgamiento de PO para la instalación de casinos en la Región Metropolitana de Santiago.

<sup>17</sup> Calama y Osorno.

- iv. Finalmente, y más allá de las potestades discrecionales presentes en la Ley de Casinos, la regulación es amplia respecto de la propia operación de casino de juego, lo que se materializa en exigencias profundas respecto del registro y homologación de las máquinas de azar<sup>18</sup>, el seguimiento en los plazos de ejecución de los proyectos adjudicados y una profunda y constante fiscalización de los mismos por parte de la SCJ.

**Gráfico N° 1. Esquema conceptual del mercado geográfico de un posible casino en Chillán.**



Fuente: Elaboración propia.

11. Respecto del procedimiento para la obtención del PO ya descrito en el acápite precedente, efectivamente denota la entrega de facultades discrecionales a ciertas autoridades, ya que si bien se establece un procedimiento normado y de conocimiento público, la ponderación de los respectivos informes y antecedentes de cada proyecto por parte del GORE, el Concejo Municipal, el Comité Técnico, y la posterior evaluación por el Consejo Resolutivo, descansan en juicios eminentemente subjetivos por

<sup>18</sup> "El Registro de Homologación es la nómina e identificación de los implementos de juego expresamente autorizados por la Superintendencia para el desarrollo de los juegos de azar en los casinos de juego autorizados al amparo de la Ley de Casinos de Juego", según aclara la SCJ en su sitio: <http://www.scj.cl/homologacion/homologacion/registro>.

parte de dichos organismos, situación que puede dar espacio a decisiones que atenten contra la Libre Competencia<sup>19</sup> y donde esta Fiscalía tiene potestad de investigar y requerir si lo estimare necesario<sup>20</sup>. Sin embargo lo anterior, el análisis de los efectos de estas decisiones queda sujeto a su observación *in situ*, esto es, caso a caso.

12. Finalmente y en relación a los efectos de las decisiones de los organismos mencionados y que intervienen en las etapas de evaluación discrecional, el procedimiento para la entrega del PO para Chillán está siendo conocido por la I. Corte de Apelaciones de Concepción, órgano jurisdiccional frente al cual se han ventilado los antecedentes necesarios para poder revertir las posibles decisiones arbitrarias con el fin de restaurar la imparcialidad.

## V. CONCLUSIONES.

13. Atendido el análisis de los antecedentes y en consideración a las características particulares del caso, y respecto de la participación de MDS en el proceso de otorgamiento de un permiso de operación para un casino de juegos en la comuna de Chillán, no se observan efectos anticompetitivos.
14. Respecto de las infracciones a la libre competencia que pudieren ocasionar las decisiones emanadas desde los organismos colegiados destinados a evaluar los proyectos, como se ha dicho, deben ser analizados caso a caso. En éste ámbito y dado que el procedimiento denunciado en particular, está siendo conocido actualmente por la I. Corte de Apelaciones de Concepción, esta División considera que, por el momento, no resulta necesario realizar mayores labores investigativas.

---

<sup>19</sup> El Principio de Legalidad implica que todo Organismo de la administración del Estado debe someter su actuar a la Constitución Política de la República y a la normativa vigente, limitándose a lo que ésta establece en el cumplimiento de su respectiva función pública.

<sup>20</sup> Sector Público y Libre Competencia, evaluando sus actuaciones desde una perspectiva de competencia. Fiscalía Nacional Económica. Junio, 2012

Por lo expuesto recomiendo a Usted el archivo de la denuncia del  
Antecedente.



**GASTÓN PALMUCCI**

**JEFE DE DIVISIÓN DE ABUSOS UNILATERALES (S)**



WNLJW