

***Litigiosidad en los Servicios de Utilidad Pública:
el Sector de Telecomunicaciones***

Informe Final

Thelma Gálvez Pérez
Diciembre, 2000

Litigiosidad en los Servicios de Utilidad Pública: el Sector de Telecomunicaciones

Indice

<i>I</i>	<i>Introducción</i>	<i>3</i>
<i>II</i>	<i>Contexto regulatorio y de mercado</i>	<i>4</i>
	1. <i>Objetivos y metodología</i>	<i>4</i>
	2. <i>Instituciones regulatorias y documentación relevante</i>	<i>5</i>
	3. <i>Estructura de los mercados</i>	<i>7</i>
<i>III</i>	<i>Visión global del catastro de litigios</i>	<i>9</i>
<i>IV</i>	<i>Clasificación de los litigios según conductas anticompetencia</i>	<i>17</i>
	1. <i>Los fallos de la C.R. como criterio de clasificación de los casos</i>	<i>17</i>
	2. <i>Tipificación de conductas contra la libre competencia en los estudios</i>	<i>19</i>
	3. <i>Conductas tipificadas que no han sido objeto de Litigios</i>	<i>21</i>
<i>V</i>	<i>Casos paradigmáticos</i>	<i>22</i>
	1. <i>Criterios para la selección de casos</i>	<i>22</i>
	2. <i>Telefonía de larga distancia</i> <i>Casos 2 y 7 del catastro</i>	<i>24</i>
	3. <i>Telefonía móvil: “calling party pays plus”</i> <i>Caso 17 del catastro</i>	<i>32</i>
	4. <i>Consulta sobre servicios afectos a tarificación</i> <i>Caso 18 del catastro</i>	<i>44</i>
	5. <i>Fijación de tarifas: reclamo no acogido</i> <i>Caso 24 del catastro</i>	<i>49</i>
	6. <i>Concesiones para telefonía inalámbrica (WLL)</i> <i>Caso 26 del catastro</i>	<i>56</i>
<i>VI</i>	<i>Conclusiones y Recomendaciones</i>	<i>61</i>
<i>VII</i>	<i>Bibliografía y fuentes consultadas</i>	<i>66</i>
<i>Anexo 1.</i>	<i>Catastro de litigios de la Comisión Resolutiva</i>	<i>67</i>
<i>Anexo 2.</i>	<i>Catastro de dictámenes de la Comisión Preventiva Central</i>	<i>97</i>

I Introducción

El sector de telecomunicaciones se ha caracterizado por una alta litigiosidad en un período de crecimiento del número de empresas y de su volumen de actividad, durante el cual se han abierto nuevos mercados a la competencia y se han incorporado nuevas tecnologías, lográndose un mayor acceso de la población a servicios de telecomunicaciones más variados y más baratos. Su estructura monopólica inicial en telefonía fija y en larga distancia ha sido un desafío para que la autoridad regulatoria, los organismos defensores de la competencia y la legislación logran el desarrollo de un sector de telecomunicaciones competitivo con garantías para los usuarios y para las empresas participantes. Su crecimiento concita la resolución de problemas técnicos, económicos y de mercados competitivos.

La magnitud de los cambios se aprecia en los siguientes indicadores de crecimiento para el período de este estudio.¹

Indicador	1994	1998
Número de líneas telefónicas fijas	1.634.393	3.046.217
Número de suscriptores de móviles	115.691	964.248

La litigiosidad observada se suele dar tanto entre las empresas reguladas de servicios de telecomunicaciones y la autoridad, como entre las mismas empresas. La normativa chilena considera la tarificación de los servicios de telecomunicaciones al usuario final prestados por una empresa dominante y la tarificación de todos los servicios entre empresas, dada la característica de interconexión obligatoria a la red. Las empresas dominantes afrontan estos procesos con una estrategia global que comprende aspectos que van más allá del dominio técnico del cálculo de los costos marginales y las estimaciones de demandas futuras. Entre los aspectos fundamentales a considerar se encuentra la estrategia frente a la litigiosidad.²

El Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que vela tanto por la libre competencia como por la protección de los derechos de los ciudadanos/as, consideró necesario estudiar el accionar de las empresas en cuanto a litigiosidad para establecer los tipos de comportamientos atentatorios a la competencia y sus causas y para reconocer las denuncias que obedecen a estrategias comunicacionales de las empresas. Para el Ministerio, el estudio tiene la utilidad de contar con más elementos para la toma de decisiones y para enfrentar de mejor manera los procesos tarifarios.

El período seleccionado para el estudio de los litigios fue entre 1994 y 1999, y adicionalmente se incluyó el proceso de licitación de concesiones de telefonía inalámbrica, realizado en el año 2000.

¹ Ahumada, Gabriela. “Indicadores de regulación ...” Enero 2000

² De los “Términos de Referencia” de la consultoría.

La estructura del documento corresponde al desarrollo de la metodología acordada con el Ministerio, la que se explicita en el capítulo **II Contexto regulatorio y de mercado**. Parte central de ella es la realización de un catastro de litigios (**Anexo 1**) y para su mejor comprensión se dan algunos antecedentes sobre el sistema regulatorio y los mercados de telecomunicaciones. En el capítulo: **III Visión global de la información** se presentan algunas estadísticas provenientes del catastro de litigios y se analiza la información lograda. Luego se clasifican los casos según el tipo de conducta anticompetencia en el capítulo **IV** y con los antecedentes reunidos sobre el conjunto de casos y su clasificación, se seleccionan cinco casos paradigmáticos a través de los cuales se pretende sacar conclusiones útiles a los objetivos del estudio. Se presentan y analizan en el capítulo **V Casos Paradigmáticos** y se extraen conclusiones. Finalmente el capítulo **VI** contiene las conclusiones y recomendaciones del estudio. El **Anexo 2** tiene el catastro de dictámenes de la Comisión Preventiva Central para el período 1994-1999.

II Contexto regulatorio y de mercado

1. Objetivos y metodología

Los objetivos concretos definidos para el estudio son:

- a) analizar, en el período 1994 a 1999, los litigios ocurridos en el sector de telecomunicaciones y el comportamiento de los actores involucrados,
- b) identificar cuatro casos paradigmáticos de denuncias que corresponden a comportamientos atentatorios a la competencia y uno que responda más a una estrategia comunicacional, y
- c) conceptualizar las estrategias de las empresas involucradas frente a la litigiosidad.

Para analizar los litigios se construyó un catastro de casos en el sector, que se fundamentan en atentados contra la libre competencia y son presentados ante los organismos de defensa de la competencia. La contraparte técnica del Ministerio de Economía proporcionó el material correspondiente a los años 1994 hasta 1999, consistente en los dictámenes de la Comisión Preventiva Central y las resoluciones de la Comisión Resolutiva relativos al sector de telecomunicaciones. Esta últimas son la materia prima que, una vez organizadas por caso ó litigio, forman parte de un catastro en forma de fichas contenido en el Anexo 1 del documento. El análisis del catastro y algunos estudios disponibles dan pie para seleccionar los casos paradigmáticos a estudiar con mayor profundidad. El material siguen siendo las resoluciones de la C.R. y parte de las presentaciones hechas en los procesos, así como información adicional que permite entender el contexto en que se dio el caso. Cuando es pertinente se agrega el seguimiento que la prensa hizo del litigio.

Las conclusiones se obtienen a partir de consultar estudios, minutas y publicaciones que definen los temas de la libre competencia y de las características principales encontradas en el examen del conjunto de litigios.

2. *Instituciones regulatorias y documentación relevante*

El sector de telecomunicaciones se rige por la ley 18.868 de 1982, que facilitó el proceso de reforma promoviendo la participación privada, introduciendo los principios de libre mercado e impulsando la competencia. Un elemento importante para asegurar la competencia es que establece la obligación de interconexión entre los portadores.³ Fue modificada posteriormente para mejorar los procesos tarifarios y para introducir la competencia en larga distancia.

Las telecomunicaciones son reguladas por el Ministerio de Economía (Minecon), la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) y el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (Mintratel). Minecon debe pronunciarse sobre las tarifas definitivas propuestas por los concesionarios y oficializarlas si no hubiera objeciones, junto con SUBTEL y Mintratel. La Subsecretaría de Telecomunicaciones propone las políticas del sector, fija las tarifas, dicta las normas técnicas y Mintratel actúa como instancia de apelación administrativa para ciertos actos de SUBTEL.

El marco general de actuación antimonopólica lo da la ley de defensa de la competencia, basada en el D.L. 211 de 1980 y actualmente Ley N° 19.610, que en sus artículos 1° y 2° define las contravenciones a la libre competencia. Los Organismos y el Servicio encargados de “prevenir, investigar, corregir y reprimir los atentados a la libre competencia o los abusos en que incurra quien ocupe una posición monopólica” son:

Comisiones Preventivas Regionales: Absuelven y se pronuncian respecto de las consultas sobre actos que podrían infringir la ley o que puedan alterar la libre competencia. Pueden requerir investigaciones a la Fiscalía y resolver, a petición de ésta ciertas medidas preventivas, todo ello en asuntos de carácter regional.

Comisión Preventiva Central: Tiene las mismas atribuciones que las regionales para los asuntos de carácter nacional, los que se refieren a más de una región y los que corresponden a la Región Metropolitana de Santiago.

Comisión Resolutiva: Supervigila la aplicación de la ley y el desempeño de los organismos, establece e imparte las instrucciones generales a que deben sujetarse. Entre sus funciones y atribuciones más importantes están las de conocer las situaciones de posibles infracciones a la ley e investigarlas y adoptar las resoluciones que le indica la ley, tales como modificar actos, contratos, convenios, sistemas o acuerdos; ordenar la modificación o disolución de las sociedades que intervinieron en ellas; aplicar multas y ordenar al Fiscal Nacional el ejercicio de la acción penal cuando corresponda, así como dictar instrucciones de carácter general a las cuales deberán ajustarse los particulares en actos o contratos que pudieran atentar contra la libre competencia.

³ Moguillansky, Graciela. 1999. Op. cit.

Fiscalía Nacional Económica: Es un servicio público descentralizado, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través de Minecon. Está a cargo del Fiscal Nacional Económico que debe instruir las investigaciones que considere procedentes, actuar como parte ante la Comisión Resolutiva y los tribunales de justicia y defender o impugnar los fallos de la Comisión Resolutiva ante la Corte Suprema.

En general las Comisiones están integradas por representantes del Ministerio de Economía, Hacienda y/o Interior, por representantes académicos de las universidades y, en el caso de la Comisión Resolutiva, se agrega un Ministro de la Corte Suprema, en tanto el Fiscal Nacional Económico es de la exclusiva confianza del Presidente de la República y designado por él.

El trabajo de los organismos antimonopólicos da origen a los siguiente diferentes fallos, escritos o registros.

Resolución = fallo emitido por la Comisión Resolutiva (C.R.) ante litigios originados en denuncias de las empresas de telecomunicaciones o de la Fiscalía Nacional Económica (F.N.E.). También se encuentran resoluciones que son respuesta a consultas de empresas o de otros organismos del Estado;

Dictamen = escrito emitido por la Comisión Preventiva Central ó las regionales ante una denuncia o consulta de empresa de telecomunicaciones o particular;

Causa = litigio abierto en la Fiscalía Nacional Económica, normalmente por iniciativa de la C.R., que se cierra ó archiva cuando la C.R. emite una resolución definitiva. Algunas causas incluyen más de una resolución;

Rol = Número asignado a una causa y que corresponde a un expediente donde se encuentran todos los documentos relacionados con dicha causa.

Para este estudio se acordó con la contraparte técnica que el criterio para identificar los litigios o casos fuera la noción de “causa”, respetando el criterio de la Fiscalía Nacional Económica. Los dictámenes de la Comisión Preventiva Central (C.P.C.) no dan origen a causa, a menos que sean derivados a la Comisión Resolutiva. En el período considerado la C.P.C. emitió 8 dictámenes referentes al sector en estudio que se han resumido en el *Anexo 2. Catastro de Dictámenes de la Comisión Preventiva Central*, como parte del contexto e información complementaria al catastro de litigios. Los dictámenes constituyen documentación interesante tanto para conocer los orígenes de algunos litigios como los criterios de la C.P.C. ante los mismos.

La materia prima para llegar a identificar las causas fueron las resoluciones de la Comisión Resolutiva. En el período considerado, la C.R. emitió 30 resoluciones sobre telecomunicaciones que dieron origen a 25 causas. De éstas, 5 fueron causas iniciadas antes de 1994 y, por su importancia para el estudio, se agregó una causa que empezó en el año 2000 y dio origen a dos resoluciones adicionales.

La lectura de las resoluciones permitió identificar algunos vacíos de información. En un total de 13 resoluciones no se contaba con información suficiente para conocer las causas al nivel de detalle requerido para el catastro. Se consultaron los correspondientes expedientes organizados por roles que mantiene la Fiscalía Nacional Económica sobre los litigios iniciados y que han sido materia de resoluciones de la Comisión Resolutiva. No se consideran en el catastro los litigios iniciados que no fueron resueltos en 1999 por la Comisión Resolutiva.

3. *Estructura de los mercados*

Los servicios de telecomunicaciones son definidos en la ley como públicos e intermedios, clasificación utilizada por SUBTEL.⁴

Servicios Públicos: destinados a satisfacer las necesidades de telecomunicaciones de la comunidad en general. Deben diseñarse para interconectarse con otros servicios públicos de telecomunicaciones. Son: telefonía fija; telefonía rural; telefonía móvil; transmisión de datos; repetidora comunitaria; buscapersonas; multimedial y prestaciones complementarias.

Servicios Intermedios: son prestados a través de instalaciones y redes, destinados a satisfacer las necesidades de transmisión o conmutación de los concesionarios o permisionarios de telecomunicaciones, o a prestar servicio telefónico de larga distancia nacional e internacional a la comunidad en general. Son: transmisión y/o conmutación; telefonía de larga distancia.

Para la instalación, operación y explotación de los servicios públicos y de los intermedios que se presten a los servicios de telecomunicaciones por medio de instalaciones y redes destinadas al efecto, se otorgan concesiones por decreto supremo. (Artículo 8 de la Ley). La participación de las empresas en los principales mercados debe ser a través de filiales o coligadas para evitar los subsidios cruzados entre diversos servicios.

El proceso de formación de los mercados partió desde una situación en que participaban dos filiales de Corfo en el mercado de la telefonía: CTC con el 100% de la telefonía local y Entel con el 100% de la telefonía de larga distancia nacional e internacional. La Ley 18.168 de 1982 permitió dar comienzo a un proceso de privatizaciones, consolidado a comienzos de los noventa, y la entrada de nuevos competidores en ambos mercados, prohibiendo a Entel y CTC entrar a los mercados local y de larga distancia respectivamente. En 1993 Entel controlaba el 66% del mercado de larga distancia y CTC el 95% del de servicios locales.⁵

Una característica importante del período 1994-1999 en estudio es que los esfuerzos de las autoridades reguladoras y de defensa de la competencia se orientaron hacia la apertura de nuevos mercados y consolidación de la competencia en los existentes, como se aprecia en detalle a través de los casos paradigmáticos seleccionados. En la actualidad hay una

⁴ <http://www.subtel.cl/concesiones/>

⁵ Moguillansky, op.cit.

nueva estructura del mercado de los servicios de telecomunicaciones, con mayor número de empresas participantes, muchas de ellas filiales o coligadas a los grupos principales que continúan siendo los mayores oferentes en algunos servicios específicos.

Los distintos mercados y el número de concesiones otorgadas a cada uno de ellos es el siguiente:⁶

Servicios públicos:

Telefonía fija: 15 concesiones (para zonas urbanas y rurales)

Transmisión de datos: 11 concesiones

Telefonía rural: 5 concesiones del Fondo de Desarrollo Rural⁷

Telefonía móvil: 5 concesiones

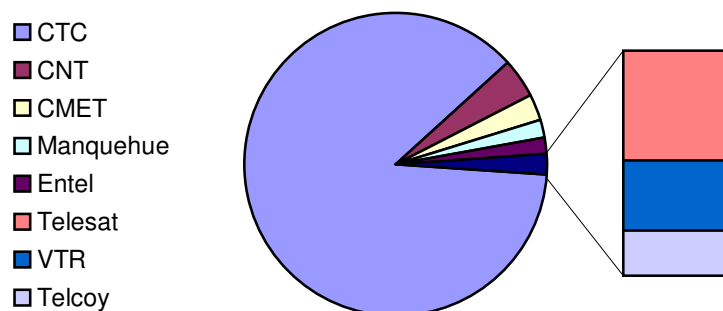
Servicios intermedios:

34 concesiones, 24 de ellas con código de portador de larga distancia

Dado el grado de concentración existente en algunos de ellos, la C.R. realiza y actualiza una calificación en términos del grado de competencia existente para determinar los servicios que serán objeto de fijación de tarifas máximas.

El mercado de telefonía local sigue siendo dominado por CTC que posee la mayor parte de la red fija y la llegada a usuarios (87% de las líneas). El siguiente gráfico da cuenta de la distribución de las líneas entre las principales empresas de telefonía local en Diciembre de 1998.

Número de líneas por empresa



Entel, por su parte, conservaba en 1998 el 38,8% del mercado de larga distancia nacional y el 33% del mercado de larga distancia internacional. En telefonía móvil, la filial de

⁶ SUBTEL, año 2000

⁷ La Ley General de Telecomunicaciones creó un Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones para promover el aumento de la cobertura del servicio público telefónico en áreas rurales y urbanas de bajos ingresos, con baja densidad telefónica, mediante un concurso de proyectos específicos subsidiables.

CTC participaba en 1998 con el 58% del total de afiliados, lo que puede no corresponder exactamente al volumen de tráfico.⁸

III *Visión global del catastro de litigios*

El catastro de litigios se encuentra en el Anexo 1, en la forma de una ficha por caso o litigio. Se compone de 26 casos ordenados cronológicamente, según la fecha de las resoluciones, y contempla la siguiente información:

- Un número de orden del caso, para efectos de este informe, el rol de la causa y el o los números de las resoluciones emitidas;
- Las fechas de inicio y término, lo que indica el tiempo de resolución del litigio ó consulta;
- Las empresas involucradas, denunciantes y denunciadas, ó las que efectuaron consultas y a quién se dirigieron;
- El origen del litigio y la materia tratada;
- Las instancias administrativas invocadas;
- El resultado de la resolución;
- Una apreciación sobre el tipo de litigio, en términos del tipo de problema que atenta contra la competencia

Para construir las fichas se ordenaron roles y resoluciones según el cuadro siguiente.

Caso	Rol	Resolución	Fecha	Caso	Rol	Resolución	Fecha
1	452-93	418 bis 422	05-07-94 27-09-94	14	515-96	482	07-01-97
2	474-94	419	26-08-94	15	507-96	483	15-04-97
3	370-A	420	30-08-94	16	540-97	492	29-07-97
4	370-B	427	29-11-94	17	550-98	507 508 514 526 547	05-03-98 05-03-98 08-04-98 26-08-98 11-08-99
5	445-93	425	22-11-94	18	551-98	515	22-04-98
6	381-90	436	30-05-95	19	556-98	517	05-06-98
7	472-94	450	29-11-95	20	559-98	524	19-08-98
8	426-92	457	23-01-96	21	555-98	525	26-08-98
9	505-96	464	07-05-96	22	558-98	528	02-09-98
10	520-96	471	22-10-96	23	533-97	536	30-12-98
11	523-96	473	12-11-96	24	584 est.	548	18-08-99
12	438-93	474	12-11-96	25	587-99	551	22-09-99
13	526-96	477	10-12-96	26	¿-00	570 584	10-05-00 27-09-00

⁸ Ahumada, 1999

Los últimos dos dígitos del rol indican el año en que se abrió el caso y las resoluciones de la C.R. son numeradas correlativamente, como puede observarse según la fecha en que se dictó cada una de ellas.

En el Anexo 2 se encuentran las fichas correspondientes a los dictámenes evacuados por la Comisión Preventiva central referentes al sector de telecomunicaciones entre 1994 y 1999.

Los años 1996 y 1998 aparecen con mayor número de resoluciones, dictámenes y causas iniciadas relativas al sector de telecomunicaciones.

Litigiosidad período 94-99	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Número de Resoluciones C.R.	5	2	6	3	6	2
Número de Dictámenes C.P.C.	0	0	4	1	3	0
Número de Causas Iniciadas	9(*)	0	6	2	6	2

(*) *Comprende las iniciadas hasta 1994 y falladas a partir de 1994
No se incluye el caso 26 correspondiente al año 2000.*

El análisis siguiente se basa solamente en las causas identificadas a través de la Comisión Resolutiva, excluyendo los dictámenes de la Comisión Preventiva Central.

La duración de las causas es muy variable: la mayoría de ellas se resuelven en un período corto de tiempo, a veces menos de un mes. Las causas de más larga duración se han resuelto finalmente por desistimiento de las partes y las que no se acogen tienden a ser resueltas con rapidez. Los motivos de no acogerlas varían entre aquellas que no corresponden a las materias que trata la C.R. o a sus atribuciones y otras, que son denuncias no fundadas o erróneas, en que el fallo es contrario a la materia denunciada. Las causas acogidas corresponden a materias de la C.R. y corresponden a denuncias o solicitudes fundadas, total o parcialmente, según el fallo de la Comisión. Según su grado de dificultad, son resueltas en corto tiempo o los períodos de investigación y de presentaciones y alegatos se alargan, especialmente cuando intervienen muchas partes en el litigio, o cuando hay necesidad de apoyo técnico en peritajes, estudios y consultas a otros organismos.

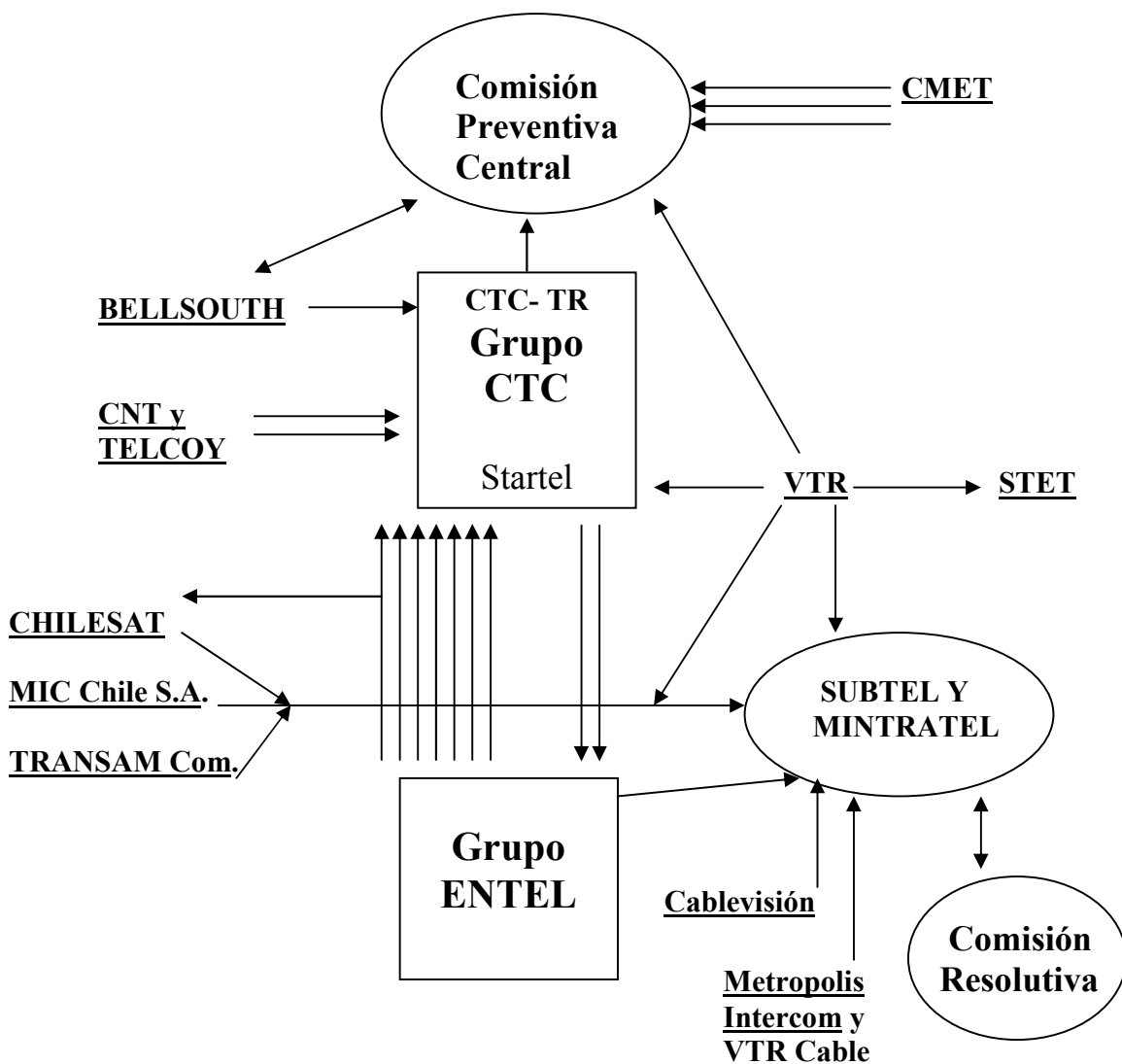
Número de casos según su duración y resultado del fallo

Duración	Se acoge	No se acoge	Desistimiento	Total
Menos de 4 meses	5	6	1	12
4 a 11 meses	1	3	1	5
1 a 2 años	4	1	1	6
3 y más años	0	0	3	3
Total	10	10	6	26

Una gran parte de las denuncias no se resuelve por medio de la C.R. lo que sugiere que se hacen para captar su atención con otros fines, o para publicitar el caso, o bien por desconocimiento de buena fe de las instancias y procedimientos. Vale la pena señalar que

se observa una mayor eficiencia a través del tiempo del sistema antimonopólico, tanto en términos de la duración de los litigios – más de ellos se resuelven en corto tiempo - como de la proporción en que se trata de denuncias acogidas. Entre 1994 y 1996 se acogieron 2 casos de 13; desde 1997 a 1999 se acogieron 7 de 11 casos.

Un aspecto muy interesante del panorama global de la litigiosidad lo constituye el análisis de las empresas que más participan y de su papel como denunciadas o denunciantes. El siguiente diagrama ilustra gráficamente las relaciones de litigiosidad entre empresas y la participación de organismos reguladores y de defensa de la libre competencia. Para construirlo se han considerado las empresas matrices y sus filiales y coligadas como una unidad, para los grupos de CTC y de Entel. Se destaca la importancia de ambos grupos en el grado de litigiosidad.



Cada flecha indica una causa y el sentido vá desde quien denuncia hacia la empresa o instancia denunciada. Las flechas con doble punta representan consultas a las Comisiones Preventivas y Resolutivas. Las flechas dirigidas hacia la Comisión Preventiva Central y el Ministerio ó SUBTEL, indican reclamaciones sobre dictámenes ó decisiones de estas instancias, ante la Comisión Resolutiva. La causa 17, que corresponde al caso del Calling Party Pays Plus está graficada sólo como una denuncia de Entel contra CTC, aunque en este caso se agregaron otras empresas de telefonía móvil posteriormente.

El grupo CTC, en su condición monopólica de telefonía local y de red fija, recibe la mayor cantidad de denuncias, especialmente por litigios sobre larga distancia provenientes preferentemente de ENTEL, que aparece como el grupo que origina más litigios. A su vez, CTC sólo inicia denuncias contra ENTEL y reclamaciones contra SUBTEL y la Comisión Preventiva Central, incluyendo en esta conducta a su filial Metrópolis Intercom.

CMET reclama directamente a la Comisión Preventiva Central, en una estrategia de distracción del organismo preventivo que finalmente origina tres causas, ninguna de las cuales es acogida. La incursión de CTC en la telefonía de las regiones atendidas por CNT y TELCOY da origen a denuncias de éstas contra CTC.

Número de casos por denunciada, según denunciante

<i>Denunciante</i>	<i>CTC S.A.</i>	<i>Otras empresas</i>	<i>Organismos</i>	<i>Sin información</i>	<i>Total</i>
<i>ENTEL</i>	6	0	2	0	8
<i>Otras empresas</i>	4	3	9	1	17
<i>Organismos</i>	0	0	1	0	1
<i>Total</i>	10	3	12	1	26

El resumen estadístico de la litigiosidad indica que 10 de 26 denuncias son contra el grupo CTC S.A., y de ellos 6 son denuncias acogidas total o parcialmente por la C.R., es decir, que son denuncias con fundamento y muestran un alto grado de abusos por parte de la empresa dominante en telefonía local. La desagregación de estos casos por mercado y según fallo favorable o no es la siguiente:

Número de casos contra CTC S.A. y filiales por fallo, según tipo de mercado

<i>Mercado</i>	<i>Fallo favorable</i>	<i>Desistimientos</i>	<i>No acogidos</i>	<i>Total</i>
<i>Larga distancia</i>	3	3	0	6
<i>Local</i>	1	0	1	2
<i>Móvil</i>	2	0	0	2
<i>Total</i>	6	3	1	10

Los 12 casos en los que son interpelados los organismos de regulación y antimonopolios, como la SUBTEL, los Ministerios que regulan el sector, ó la Comisión Preventiva Central, siendo también muy numerosos, forman parte de otro tipo de litigiosidad y la mayor parte de los reclamos efectuados no son acogidos por la C.R.

**Número de casos contra organismos de regulación y antimonopólicos
por resultado, según tipo de caso**

<i>Tipo de caso</i>	<i>Fallo favorable</i>	<i>Desistimientos</i>	<i>No acogidos</i>	<i>Total</i>
Reclamos	3	1	6	10
Consultas	1	0	1	2
Total	4	1	7	12

La lista de empresas, ya sea matrices o filiales, que toman parte en las distintas denuncias se concentra en los grupos y en las más grandes o dominantes en una región. Están ausentes una cantidad de empresas pequeñas, especialmente en telefonía de larga distancia, que no presentan reclamos. Es una llamada de alerta para estudiar si las condiciones de costo económico directo de presentar escritos, e indirecto por sanciones de la empresa acusada contra la acusadora, desalientan las posibles reclamaciones de las empresas más pequeñas. Especialmente evidente es esto en el mercado de larga distancia, donde la cantidad de concesiones (portadores) es la más alta de todos los mercados.

Durante los seis años considerados hay cambios importantes en los diferentes mercados de telecomunicaciones, que se reflejan en la litigiosidad. El desarrollo de los mercados se hace en gran parte mediante el diseño de nuevos productos que constituyen ofertas especiales, y para ello, sigue habiendo una ventaja para el monopolio natural de CTC y sus empresas filiales y coligadas. El tipo de mercado al que se refiere cada litigio está relacionado con la resolución, mediante dictámenes, decretos exentos y leyes, de los problemas que van apareciendo en el período. Los más destacados se refieren a la instalación del sistema de multicarrier contratado, la formación de empresas portadoras evitando la integración vertical y la aparición de la telefonía móvil.

<i>Tipo de mercado</i>	<i>Número de casos</i>
Larga distancia	10
Larga distancia y local	1
Larga distancia y móvil	1
Local	5
Móvil	4
TV Cable	2
No corresponde y sin inf.	3
Total	26

Hasta 1999 no aparece ningún caso relacionado con el funcionamiento de Internet, que es el área más novedosa y con mayores posibilidades de desarrollo de nuevos productos y, por lo tanto, de posible litigiosidad en relación con las condiciones de competencia. Tampoco es alta la litigiosidad observada en las empresas de transmisión de TV por cable.

Resumen del catastro de casos resueltos por la Comisión Resolutiva entre 1994 y 1999

<i>Caso</i>	<i>Denun- ciante</i>	<i>Denun- ciada</i>	<i>Mercado</i>	<i>Materia</i>	<i>Conducta anticompetitiva</i>	<i>Año final</i>	<i>Duración</i>	<i>Resultado</i>
1	VTR	CTC	Larga distancia	Discriminación en otorgar facilidades para servicio de larga distancia	No probada. Desistimiento por Ley 19.302	1994	11 meses	Desistimiento
2	ENTEL	CTC	Larga distancia	Evadir prohibiciones y adelantarse en servicio de larga distancia	Abuso de posición dominante	1994	1 mes	Se acoge parcialmente
3	CTC	SUBTEL	Larga distancia	Asignación de códigos para comunicaciones internac.	Denunciar en instancia que no corresponde	1994	7 meses	No se acoge
4	CTC	ENTEL	Larga distancia	Adelantar oferta de multicarrier contratado	Denunciante demora la entrada de competidor	1994	3 meses	No se acoge
5	ENTEL	Minratel	Larga distancia	Concesión para transmisión de datos otorgada a competidor	No probada. Desistimiento por Ley 19.302	1994	1 año y 5 meses	Desistimiento
6	ENTEL	CTC	Larga distancia	Negarse a celebrar convenios para reglamentar trasporte de señales de larga distancia nacional	Desistimiento por acuerdo entre las partes	1995	5 años	Desistimiento
7	ENTEL	CTC	Larga distancia	No otorga facilidades para operar multiportador en larga distancia y opera por su filial	Abuso de posición dominante: discrimina a competidor, no respeta reglamentación	1995	1 año y 3 meses	Se acoge parcialmente
8	ENTEL	CTC	Larga distancia	Reparto de mercado de larga distancia antes del régimen de multiportador	No probada. Desistimiento por Ley 19.302	1997	5 años y 4 meses	Desistimiento parcial y archivo
9	VTR	STET	No relevante	Abuso de posición de empresa asociada	Desistimiento por acuerdo entre las partes	1996	3 meses	Desistimiento

<i>Caso</i>	<i>Denunciante</i>	<i>Denunciada</i>	<i>Mercado</i>	<i>Materia</i>	<i>Conducta anticompetitiva</i>	<i>Año final</i>	<i>Duración</i>	<i>Resultado</i>
10	BELL SOUTH	C.P.C.	Móvil	Consulta sentido dictámenes C.P.C. sobre concesiones de telefonía móvil digital	Reclamo contra otra instancia reguladora	1996	11 meses	No se acoge
11	CMET	C.P.C.	Larga distancia	Reclama dictamen C.P.C. sobre materia que corresponde a SUBTEL	Reclamo contra otra instancia reguladora	1996	1 mes	No se acoge
12	CTC	ENTEL	S/i	S/i	Desistimiento por archivo	1996	3 años	Desistimiento
13	CMET	C.P.C.	No relevante	Reclama dictamen C.P.C. sobre conducta litigiosa de denunciante	Reclamo contra otra instancia reguladora	1996	Menos de 1 mes	No se acoge
14	CNT TELCOY	CTC	Local	Entrada al mercado de servicio público telefónico en regiones X y XI	Denunciante demora la entrada de competidor	1997	4 meses	No se acoge
15	BELL SOUTH	CTC	Móvil	Oferta de Superteléfono Personal Móvil	Abuso de posición dominante, subsidio cruzado, empaquetamiento de serv.	1997	1 año	Se acoge
16	CMET	C.P.C.	Local	Reclama dictamen C.P.C. que considera anticompetitivo el sistema de tarifas planas	Reclamo contra otra instancia reguladora	1997	1 año	No se acoge
17	Grupo ENTEL	Startel S.A.	Móvil	Oferta de pago telefonía móvil Calling Party Pays Plus utilizando posición monopólica	Subsidio cruzado, precios predatorios, competencia desleal por medio de publicidad engañosa	1999	1 año y 6 meses	Se acoge
18	Minecon y Mintratel	C.R.	Local y larga distanc.	Consulta sobre condiciones para fijación de tarifas	Fijar tarifas compatibles con libre competencia	1998	3 meses	Se responde

<i>Caso</i>	<i>Denun- ciante</i>	<i>Denun- ciada</i>	<i>Mercado</i>	<i>Materia</i>	<i>Conducta anticompetitiva</i>	<i>Año final</i>	<i>Duración</i>	<i>Resultado</i>
19	CTC S.A.	C.P.C.	Móvil	Reclama por Dictamen C.P.C. sobre compra de acciones de Startel S.A.	Reclamo contra otra instancia reguladora	1998	Menos de 1 mes	No se acoge
20	ENTEL	CTC-TR	Larga distancia	Tarifas inferiores al costo en larga distancia nacional	Precios predatorios	1998	3 meses	Se acoge
21	VTR S.A.	Dictamen C.P.C.	Larga distancia y móvil	Reclama por dictamen de C.P.C. sobre adquisición de acciones de VTR por parte de CTC	Reclamo contra instancia antimonopolio	1998	3 meses	Se acoge
22	Cablevisión S.A.	Sin inf.	TV Cable	Sin información	Denunciar en instancia que no corresponde	1998	3 meses	No se acoge
23	Metropolis Intercom y VTR Cable	C.R.	TV Cable	Apela a la obligación de pedir autorización para alza de tarifas	Reclamo contra instancia antimonopolio	1998	1 año y 6 meses	Se acoge
24	VTR S.A.	Decreto Minratel	Local e inter-conexiones	Impedir entrada en vigencia de decreto tarifario	Denunciar en instancia que no corresponde	1999	1 mes	No se acoge
25	CNT	CTC	Local	Ofertas predatorias en mercado regional de servicio público local	Empaquetamiento de servicios, precios predatorios	1999	Menos de 1 mes	Se acoge
26 ⁹	ENTEL y otras, F.N.E.	SUBTEL	Local, tecnología inalámbrica	Llamado a concurso público para concesiones en telefonía inalámbrica	Reglamentación con barreras y limitación n° de competidores	2000	6 meses	Se acoge

⁹ Caso originado y resuelto en el año 2000

IV Clasificación de los litigios según conductas anticompetencia

1. Los fallos de la C.R. como criterio de clasificación de los casos

Los casos presentados a la consideración de la C.R. deberían corresponder a la denuncia de conductas anticompetitivas a investigar. Como se trata de casos resueltos por la Comisión, los fallos que acogen la denuncia indican que, efectivamente hubo un comportamiento atentatorio a la competencia y, por lo tanto es posible clasificarlos según las conductas denunciadas, investigadas y falladas. Otros fallos favorables emitidos, simplemente corresponden a solicitudes o consultas realizadas en el marco de la ley por los organismos reguladores, y están dentro de las atribuciones de la C.R.

También hay casos en que el fallo no se produce, ya sea porque hay un acuerdo, o un hecho que cambió la situación (nueva ley) o simplemente porque el tiempo transcurrido volvió el caso obsoleto. Son los casos que se resolvieron por desistimiento, lo que no asegura que hubo una conducta atentatoria a la libre competencia.

Los fallos que no acogen la denuncia indican que no hubo conductas atentatorias a la competencia. En ellos hay, sin embargo, una intención del denunciante que también es posible tipificar como conducta sesgada ante la litigiosidad, o como un mal uso de las posibilidades de los organismos antimonopolios.

En el cuadro que sigue se han asignado los casos a las distintas conductas según la resolución final del litigio. El fallo sólo puede acoger la denuncia, resolverse por desistimiento o no acoger la denuncia, con lo que los casos se asignan a una sola alternativa. Sin embargo, entre las denuncias acogidas hay casos que corresponden a más de una de las conductas anticompetitivas tipificadas. Como lo expresan los autores ¹⁰ *“Las conductas atentatorias contra la libre competencia, normalmente involucran un conjunto de acciones que individualmente pueden ser clasificadas desde distintas perspectivas conceptuales. Es decir, lo habitual es que las conductas estratégicas envuelvan más de una acción simultáneamente. Asimismo, una determinada acción puede responder a más de un objetivo estratégico de la firma dominante.”*

¹⁰ San Martín y Fuentes, op.cit.

Casos asignados a conductas según resultado del fallo

Resultado del fallo	Tipología de conducta	Casos
I Denuncia acogida		
<i>Denuncias a empresas</i>	<i>Conducta de la denunciada</i>	
	Abuso de posición dominante	2; 7; 15
	Subsidio cruzado con filial o matriz	15; 17
	Empaquetamiento de servicios	15; 25
	Precios predatorios	17; 20; 25
	No respeta reglamentación	7
	Discrimina a competidor	7
	Competencia desleal: publicidad engañosa	17
<i>De ó contra organismos reguladores</i>	<i>Materia</i>	
	Solicitud de criterios para resguardo de libre competencia	18
	Reclamo contra instancia antimonopolio	21; 23
	Reglamentación con barreras a la entrada y limitación N° de competidores	26
II Desistimientos		
	Razón desistimiento	
	Se resuelve con Ley 19.302	1; 5; 8
	Acuerdo entre las partes	6; 9
	Se archiva	12
III Denuncia no acogida		
	Conducta de la denunciante	
	Denunciar en instancia que no corresponde	3; 22; 24
	Denunciante demora la entrada de competidor	4; 14
	Reclamo contra otra instancia reguladora	10; 11; 13; 16; 19

Entre las denuncias contra empresas por conductas contrarias a la competencia se acogieron seis casos, tres de los cuales fueron posteriormente seleccionados como casos paradigmáticos y se analizan con mayor detalle en el siguiente capítulo. Uno de ellos, el de la telefonía móvil (caso 17) fue iniciado por investigación del Fiscal Nacional Económico.

En los organismos reguladores se origina una solicitud, acogida por la C.R. y tratado en el capítulo siguiente como caso paradigmático (Caso 18). Los tres restante son reclamos contra organismos antimonopólicos y regulatorios resueltos a favor del reclamante y se refieren a decisiones de las autoridades que entorpecen de alguna manera la libre competencia, a juicio de la C.R. Uno de ellos también es elegido como caso paradigmático (Caso 26).

En cuanto a las denuncias no acogidas, la mayor parte son reclamos por fallos de la C.P.C. que la C.R. finalmente comparte y ratifica. Tanto estas conductas como el

denunciar en instancias que no corresponden se pueden calificar como entorpecimiento de la competencia mediante estrategias distractoras de la C.R. Una estrategia anticompetitiva diferente es la de quienes intentan demorar la entrada de competidores en su mercado mientras se resuelve la denuncia.

2. Tipificación de conductas contra la libre competencia en los estudios

Para la definición y tipificación de las conductas contrarias a la libre competencia se ha recurrido a dos fuentes. La primera es el estudio citado de San Martín y Fuentes¹¹

Como el mismo estudio lo destaca, aunque en la práctica cada litigio no constituye solamente una conducta ni responde necesariamente a una sola estrategia, desde el punto de vista teórico es posible contar con algunas clasificaciones de las conductas anticompetitivas.

En primer lugar, las conductas se pueden clasificar según su origen:

- a) *Se originan en un problema de libre competencia*
Son conductas atentatorias contra la libre competencia que podría llevar a cabo la empresa dominante. En el caso de Chile hay una condición estructural del mercado que es el monopolio “natural” en el servicio de telefonía local. Se controlan mediante regulación: fijación de tarifas locales en caso de predominio en la oferta del monopolio natural.
- b) *Se originan en problemas relacionados con defectos u omisiones de la regulación:* como lo comprueba el estudio citado: “en algunas instancias e hitos previstos por la ley para el proceso tarifario existen indefiniciones de plazos y responsabilidades de cada una de las partes”
- c) *No tienen fundamento relacionado con el funcionamiento del mercado:* responden a estrategias de otro tipo empleadas por las empresas como demoras, dilaciones, sobrecargar al ente regulador, distraer, utilizar la publicidad a su favor.

En situación de monopolio es probable que la mayor parte de las conductas atentatorias contra la libre competencia respondan a objetivos estratégicos de la empresa dominante. En un contexto como el de Chile, monopólica en la telefonía local y con regulación tarifaria, el estudio señala que hay una correspondencia entre los resultados de los procesos tarifarios y las conductas incentivadas o desincentivadas por dichos resultados. Según los grandes objetivos estratégicos del monopolio se clasifican las conductas empleadas para conseguirlos como sigue.

- a) *Mantener el poder de mercado*
 - Adquisiciones y fusiones
 - Precios predatorios para impedir el desarrollo y consolidación de firmas entrantes, cuando está integrada en varios servicios

¹¹ Capítulo “Tipificación de conductas atentatorias contra la libre competencia”.

- Discriminación en las interconexiones
 - Subsidios cruzados:
 - Empaquetamiento de servicios: una firma vende conjuntamente dos o más servicios en condiciones no replicables por sus competidores
 - Limitación a la entrada utilizando el marco regulatorio: retrasar o dificultar la entrada de competidores potenciales por diversos medios
 - Dumping en el mercado monopolizado: mediante precios predatorios, empaquetamiento para discriminar entre consumidores.
- b) *Maximizar utilidades mediante condición dominante en la red de acceso al usuario final*
- Desplazamiento de la demanda y maximización de utilidades del monopolio integrado: todo nuevo servicio que requiera insumos del monopolio le generará ganancias adicionales por aumento de la demanda y cobro de costos de acceso
 - Empaquetamiento y maximización de utilidades del monopolio integrado: aunque el servicio empaquetado pueda ser imitado por los competidores, es posible que el monopolio tenga conductas discriminatorias que impidan a los competidores dar un servicio de igual calidad.
 - Sobreestimación de costos en el proceso de fijación tarifaria: imputación de costos de servicios no regulados a los costos de los servicios regulados.
- c) *Generar barreras a la entrada:* por existencia de economías de escala o de concesiones exclusivas, o por conductas estratégicas tales como guerra de precios.

La segunda fuente es la Fiscalía Nacional Económica que, en una concepción general que responde a todo tipo de mercados, clasifica las conductas atentatorias a la libre competencia según grupos de conductas homogéneas.

- i) *Acuerdos entre empresas*
- i.i Acuerdos horizontales
 - i.i.i Acuerdos de precios
 - i.i.ii Reparto de cuotas de mercado
 - i.i.iii Reparto geográfico de mercado
 - i.i.iv Establecimiento de una empresa común
 - i.ii Acuerdos verticales
 - i.ii.i Contratos de distribución
 - i.ii.ii Licencias y derechos de propiedad industrial y comercial
 - i.ii.iii Fijación de precios de reventa
- ii) *Abusos de posición dominante*
- ii.i Discriminación
 - ii.ii Precios predatorios
 - ii.iii Negativa de venta o de prestación de servicios
 - ii.iv Contratos subordinados
- iii) *Operaciones de concentración entre empresas*
- iii.i Fusiones

- iii.ii Adquisiciones de control
- iv) *Regulación estatal*
 - iv.i Monopolios legales
 - iv.ii Concesiones y regulaciones administrativas
- v) *Competencia desleal*
 - v.i Actos de competencia desleal: promociones, imitación, publicidad engañosa

3. Conductas tipificadas que no han sido objeto de litigios

Las clasificaciones anteriores son útiles para reconocer las conductas que revelan los litigios y también para las que están ausentes de la litigiosidad. Como ya se señaló en el análisis global del catastro, la mayor parte de los casos que constituyen denuncias por conductas contrarias a la competencia corresponden a acciones desarrolladas por la empresa monopólica.

En relación con la clasificación según el origen de las conductas se comprueba que todas ellas han estado presentes en la litigiosidad estudiada. Las que se originan en la existencia del monopolio son las más frecuentes. En los primeros años analizados también se encuentran casos que se originan en deficiencias de la legislación y reglamentación, especialmente ante la apertura de la competencia en el mercado de larga distancia. La publicación de la ley y el establecimiento del multicarrier resolvió litigios pendientes. El tercer tipo de conductas se ha observado sobre todo en relación con las demoras ocasionadas a los procesos tarifarios y reguladores, ó en otros casos mediante actuaciones prohibidas confiando en que la demora de los procesos permite utilizar los periodos de transición en provecho propio, ya sea defendiendo o ampliando un mercado.

La clasificación según las estrategias de la empresa monopólica, que en parte se traslapa con la anterior, también permite encontrar ejemplos en los casos examinados. No han sido frecuentes los litigios sobre fusiones en el período y más bien se han consultado a la Comisión Preventiva Central, que emitió los dictámenes 971/316 en 1996 y 1033 en 1998, ambos reclamados ante la C.R. Según Moguillansky, la CTC inició en 1995 una nueva estrategia exitosa de alianzas: alianza entre Metrópolis e Intercom y fusión con VTR para formar Startel que luego fue de propiedad exclusiva de CTC. Una negociación frustrada por los organismos reguladores fue la que asociaría en larga distancia a CTC con VTR, con lo cual se disputaría a Entel dicho mercado.

Ha habido acusaciones de discriminación en las interconexiones pero no han sido probadas, como sí lo han sido las conductas de precios predatorios y subsidios cruzados. Tampoco se menciona en los litigios el empaquetamiento de servicios, como dicen los autores del texto citado, difíciles de probar, pero la descripción de algunas conductas parec corresponder a este tipo de actitud, aunque no han sido probadas. Como se indicó, la utilización del marco regulatorio y del aparato antimonopólico para retrasar procesos ha sido ampliamente utilizada. Un buen ejemplo son las demoras introducidas por CTC en el proceso tarifario que conduciría al sistema de “quien llama paga” en telefonía móvil.

El esquema de la Fiscalía Nacional Económica, más general, permite ver con más claridad algunas conductas que no han estado presentes. Los acuerdos entre empresas, horizontales y verticales, no han dado origen a litigios. Ignoramos la razón, que puede ser que no haya acuerdos por falta de pares en mercados competitivos todavía muy desiguales, o que el marco legal y la regulación han evitado conflictos de este tipo. Dentro de los abusos de posición dominante, aunque se ha acusado de negación de venta o prestación de servicios, ha sido un punto extremadamente difícil de probar, lo que sugiere que, en alguna medida, todavía los organismos antimonopolios tienen handicaps de tipo técnico y de información para llevar a cabo sus investigaciones.

La conclusión es que el proceso litigioso hasta ahora ha sido prácticamente dominado por las conductas de los principales monopolios.

V Casos Paradigmáticos

1. Criterios para la selección de casos

Según los Términos de Referencia de la consultoría, el segundo informe debe dar cuenta de la letra c) del punto primero del contrato de Prestación de Servicios que dice: “Identificación y análisis de casos paradigmáticos del sector de Telecomunicaciones, justificando dicha elección”.

A continuación se señalan los criterios empleados para la selección y luego se presenta el análisis de cada uno de los cuatro casos seleccionados, en orden cronológico. De acuerdo con los resultados del catastro de litigios realizado en la primera parte de la consultoría se definieron los siguientes criterios para seleccionar cinco casos a analizar.

- **Introducción de competencia en un mercado.** Considerando que los casos se dividen claramente en el tiempo según la apertura y consolidación de los diferentes mercados de la telefonía: larga distancia y móvil, y recientemente la nueva tecnología inalámbrica WLL, se ha optado por que haya al menos un caso paradigmático surgido en la apertura de los diferentes mercados.
- **Directrices para regulación.** La C.R. vela por la existencia de libre competencia en los mercados de telecomunicaciones y para ello ordena o sugiere criterios a la autoridad reguladora. Esta es una labor de apoyo y complemento a la autoridad, por lo que resulta interesante incorporarla.
- **Participantes.** En cuanto a los participantes, teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos se ve involucrada la CTC, se ha elegido un caso en que esta empresa no participe, y uno en el que se trate de litigio contra la autoridad reguladora.
- **Fallos a favor y en contra de la denuncia.** Muchos litigios son denuncias o presentaciones que ni siquiera son acogidas por la Comisión Resolutiva. Para la selección de los casos se ha contemplado el hecho que sean casos acogidos por la C.R. y que haya fallos a favor y fallos en contra para ejemplificar conductas, pero también se incluye al menos un caso no acogido.

Aún cuando el estudio originalmente se planteó entre 1994 y 1999 y no incluía lo ocurrido el año 2000, se acordó con la contraparte técnica incluir el caso de la licitación de bandas para telefonía inalámbrica (WLL) por la importancia de esta tecnología sobre el monopolio de la telefonía local y el desarrollo de las telecomunicaciones, aún cuando no está totalmente resuelto.

Casos seleccionados y criterios empleados

Criterio	Telefonía de larga distancia Casos 2 y 7	Calling Party Pays Plus Caso 17	Consulta sobre servicios afectos a tarificación Caso 18	Fijación de tarifas: reclamo no acogido Caso 24	Telefonía inalámbrica Caso 26
Introducción de competencia en un mercado	Mercado de larga distancia	Mercado de telefonía móvil			Tecnología inalámbrica en mercado de telefonía local
Directrices para regulación	No	No	Califica servicios		Opina sobre norma y concurso llamado por SUBTEL
Participantes	Participa CTC como denunciada	Participa CTC como denunciada	No participa directamente CTC	No participa CTC	No participa directamente e CTC
Fallos a favor y en contra de la denuncia	Se acepta parcialmente la denuncia Fallo no unánime	Se falla a favor de la denuncia	No hay denuncia, se emite fallo sobre calificación de mercados y tarificación	No corresponde fallar por improcedente	Se falla a favor de la denuncia

2. **Telefonía de larga distancia** *Casos 2 y 7 del catastro*

2.1 *Antecedentes*

La ley general de telecomunicaciones data de 1982 (Ley 18.168), se modifica en 1987 para mejorar la determinación de tarifas y en 1994 para introducir la competencia en el mercado de larga distancia (Leyes 19.277 del 20 de Enero de 1994 y Ley 19.302 del 10 de Marzo de 1994).¹² A la fecha de los litigios, la ley se había modificado recientemente para precisar los términos de la competencia en larga distancia.

La modificación de 1987 coincide con el inicio del proceso de privatización de ambas compañías, lo que hace del proceso de fijación de tarifas una materia de regulación y de negociación pública/privada. En 1989 se llevó a cabo el primer proceso tarifario de

¹² Graciela Moguillansky. *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?* Santiago, 1999. Fondo de Cultura Económica, CEPAL.

telefonía fija, siendo el segundo en 1994.¹³ El litigio seleccionado está relacionado con este proceso y corresponde a los ajustes de reparto de mercado entre compañías competidoras con trayectorias cortas en el campo de la competencia en el sector privado y con organismos reguladores que están aún en un proceso de ajuste de su funcionamiento.

Las empresas en litigio fueron los monopolios de telefonía local (CTC) y de larga distancia (ENTEL). Para ENTEL, creada en 1964 por Corfo, la privatización empezó en 1986 y para CTC en 1987 aunque en 1981 se había privatizado a dos proveedoras regionales de CTC formándose la Compañía Nacional de Teléfonos (CNT) y la Compañía de Teléfonos de Coyhaique (TELCOY), ambas de propiedad de Transradio Chilena, con lo que se redujo en parte el monopolio de telefonía local de CTC. Todavía en Diciembre de 1998, CTC tenía el 87,2% de las líneas de telefonía de todo el país.

La historia reguladora del mercado de larga distancia se encuentra sintetizada en la Resolución N° 389 del 16-04-1993 de la Comisión Resolutiva, que es la base de este litigio.

2.2 Origen del litigio: la Resolución N° 389 de la C.R.

El problema al que se aboca esta resolución es si las empresas de telefonía local podían participar en la prestación de servicios de larga distancia nacional e internacional sin afectar la libre competencia, considerando que la CTC tiene prácticamente el monopolio de este mercado.

El tema se plantea desde 1989 y la historia del debate se desarrolla desde entonces hasta abril de 1993, con partes interesadas en ambas alternativas: que las empresas de telefonía local no participen ó que sí participen en el mercado de larga distancia. Las empresas de telefonía local obviamente estaban por participar, (Cía de Telecomunicaciones S.A., Transradio Chilena, VTR, CNT, TELCOY y CTC), en tanto abogaban por la no participación las empresas de larga distancia (ENTEL y Chilesat).

Los argumentos contra las empresas de telefonía local se basaban en que la situación monopólica de CTC ponía en peligro la libre competencia, ya que con mucha facilidad podría entorpecer la relación entre usuarios de telefonía fija y llamados de larga distancia por distintos proveedores. La contrapropuesta de CTC fue que se adoptara un sistema de multicarrier discado o contratado de manera que el usuario eligiera libremente la compañía prestadora de larga distancia, propuesta aceptada por la Comisión Resolutiva mediante resolución 332 de 1989 a la cual recurrió ENTEL ante la Corte Suprema, paralizando el proceso hasta septiembre de 1990, en que el caso fue enviado nuevamente a la Comisión Resolutiva. Esta se propuso especificar los peligros que presentaba la estructura monopólica del mercado para la libre competencia y dilucidar si técnicamente era posible controlar su funcionamiento mediante la implantación del multicarrier discado o contratado. La C.R. continuó recibiendo los alegatos de las partes y en julio de 1992, a

¹³ Gabriela Ahumada Theoduloz. *Indicadores de regulación. Servicios de Utilidad Pública 1999*. Ministerio de Economía. Chile. Enero 2000.

petición de ENTEL, solicitó un informe a dos peritos sobre la materia. Ambos peritos opinaron que era posible, técnica y administrativamente, implementar los sistemas de multicarrier contratado y multicarrier discado y también controlar la calidad de las interconexiones para evitar la competencia desleal.

Con estos antecedentes, el fallo de abril de 1993 (Res. N° 389) expresó que *“las compañías telefónicas locales pueden participar en la prestación de servicios de telecomunicaciones de larga distancia nacional e internacional, mediante la adopción del sistema multicarrier discado”*... y que *“las compañías que ofrecen servicios de larga distancia nacional e internacional pueden participar en la prestación de servicios de telecomunicaciones locales.”* Para ello se especificaron una serie de condiciones, se aclaró que primero debían establecerse el sistema de multicarrier discado y un sistema de control por parte de SUBTEL, así como los principios de un marco operativo que, en el período previo a la operación del sistema de multicarrier discado, permitiera y facilitara la participación de las empresas portadoras sólo de larga distancia.

En junio de 1993, dos meses después del fallo, ingresó al Congreso Nacional un proyecto de Ley que se publica como Ley 19.302 en marzo de 1994, antes de que los preparativos para la implantación del sistema de multicarrier discado estén completos.

2.3 Primera parte del litigio

Con posterioridad al fallo de la Res. N° 389 que dicta normas para un período de transición, ENTEL entabla dos denuncias contra CTC ante la C.R., dando origen a dos causas y dos resoluciones diferentes, pero ambas dentro del mismo tenor. La causa que se resuelve primero (Res. N° 419 del 26 de agosto de 1994, rol de la Fiscalía Nacional Económica N° 474-94) corresponde a la denuncia de ENTEL contra CTC alegando que ésta no ha cumplido con varios puntos especificados en la Res. N° 389, decisión III, referida a los principios que deberán sustentar el marco que rija para el lapso previo a la operación del sistema de multicarrier discado.

Después de examinar la denuncia de ENTEL, la defensa de CTC, un informe evacuado por el Fiscal Nacional Económico, antecedentes proporcionados por SUBTEL e información disponible en los Organismos Antimonopolios la C.R. entiende que el primer punto a resolver es si la Ley N° 19.302 de 1994 hizo caducar las disposiciones de la Res. 389, como alega CTC en su defensa.

El fallo de la C.R. en este punto es que la Ley confirmó la validez, eficacia y legitimidad de la Res. 389 de manera que está contra la caducidad de las prescripciones de esta última. Es interesante hacer notar que, aún cuando la C.R. llega a acuerdos de mayoría en su fallo, se presenta una diversidad de criterios respecto de este tópico. Hay dos interpretaciones diferentes respecto de la actuación de SUBTEL durante el período de transición hasta el establecimiento del multicarrier discado y sus consecuencias sobre la caducidad o vigencia de la Res. N° 389.

- a) La de la C.R. que determinó en la Res. 389 que *“Para el lapso previo a la operación del sistema de multicarrier discado, la Subsecretaría deberá elaborar un marco operativo que permita y facilite la participación de las empresas portadoras sólo de larga distancia, que cuenten con concesiones vigentes o a quienes la autoridad otorgue concesión”*, enumerando a continuación una serie de principios para ello, entre los cuales está el de licitar públicamente los nuevos circuitos de larga distancia automática nacional e internacional. Posteriormente, en la Res. N° 419, la C.R. manifiesta que: *“el hecho que la propia Subsecretaría de Telecomunicaciones, a la que correspondía establecer un procedimiento de licitación, haya informado en el Oficio N°26 GL de 29 de Julio de 1994 ... que no había llevado a cabo esa actuación y que el plazo para hacerlo se encuentra pendiente...”* Se desprende de esta afirmación que, para la C.R., hay una disposición no cumplida por SUBTEL y el período de transición estipulado en la Res. 389 está vigente aún después de promulgada la ley.
- b) La opinión del Presidente de la C.R., una vez dictada la ley y el reglamento del multicarrier *“ y a menos de 30 a 60 días de su implementación (del multicarrier), sin que se haya dado cumplimiento a dicho encargo, no es posible sostener ... que pueda establecerse dicho período transitorio”* Su interpretación se resume en el siguiente párrafo. *“Si la Subsecretaría estimó que para implementar tales condiciones era necesario dictar una ley y la ley se dictó, siguiendo, en gran medida, las pautas indicadas por esta Comisión, quiere decir que la mencionada resolución se cumplió.”* La consecuencia de este razonamiento es que no hay falta de CTC porque la Res. 389 ha caducado.

El segundo punto a resolver se refiere a las denuncias de ENTEL. Considerando vigente la Res. N° 389, ENTEL afirma que CTC no ha cumplido con las siguientes disposiciones para el período transitorio fijado por la Res. N° 389.

- a) CTC ha variado a su favor los circuitos y enlaces de larga distancia automática nacional e internacional destinados al servicio de telefonía pública. La Res. N° 389 establecía que *“se mantienen sin variaciones los circuitos ... de acuerdo al estado que tenían al 6 de septiembre de 1990, expresado en minutos”*
- b) CTC no licitó los nuevos circuitos de larga distancia nacional e internacional en que se incrementó su operación a contar del 6 de Septiembre de 1990 y los asignó a su arbitrio a CHILESAT y a sí misma. La Res. N° 389 dice *“Los nuevos circuitos de larga distancia automática nacional e internacional ... serán licitados por la empresa de telefonía local de acuerdo con un procedimiento público que contenga las siguientes pautas u otras similares que establezca previamente la autoridad”*
- c) CTC no acogió la prohibición de participar en larga distancia en período de transición. La Res. N° 389 dice *“Las empresas de telefonía local y sus filiales quedarán excluidas de participar en larga distancia en este régimen transitorio, ... Las empresas locales que posean enlaces de larga distancia con concesiones otorgadas antes del 6 de septiembre de 1990 o después, si tal ha sido el caso, deberán transferirlos a una empresa filial o coligada en un plazo máximo de seis meses, si desean continuar operándolos.”*

- d) CTC no acogió la prohibición de establecer relaciones operativas con corresponsales extranjeras para intercambio de tráfico. La Res. N° 389 consigna: *“Las empresas de telefonía local, así como sus filiales, coligadas o relacionadas estarán impedidas de establecer, por sí o por terceros, relaciones operativas con empresas corresponsales extranjeras para intercambiar tráfico, mientras no opere en forma total el sistema multiportador discado”*
- e) No se cumple la asignación de códigos no discriminatorios, dictaminada en la Res. N° 389: *“Los servicios internacionales vía operadora de los distintos portadores serán elegidos por el público, mediante la asignación de códigos no discriminatorios”*

El procedimiento consulta un informe del Fiscal Nacional Económico, entregado el 02-08-1994, y varias presentaciones de representantes de ENTEL y CTC ante la Comisión Resolutiva. El fallo es evacuado el 26-08-1994, desechando las denuncias a) b) y e) y acogándose las de los puntos c) y d).

Denuncias aprobadas:

- La C.R. considera que ha habido participación de CTC en larga distancia en el período de transición, en contra de lo establecido por el informe del Fiscal Nacional Económico. Este opina que la concesión otorgada a CTC en 1982 le permite prestar servicios de larga distancia diferentes a los que se refiere su concesión. La C.R. fundamenta su convicción en antecedentes sobre una consulta hecha por CTC en 1989, en antecedentes de la investigación hecha por la Fiscalía Nacional Económica y en el recurso de protección presentado por CTC contra CHILESAT a la Corte de Apelaciones de Santiago.
- Se comprueba que CTC estableció relaciones con corresponsales extranjeras, tanto por los antecedentes aportados por ENTEL, como los de la investigación llevada a cabo por la Fiscalía Nacional Económica, los informes correspondientes a causas anteriores y el hecho que no hace falta el marco operativo recomendado por la Res. N° 389 para que esta prohibición tuviera vigencia.

Denuncias rechazadas:

- No es posible probar técnicamente la variación de circuitos a favor de CTC y en detrimento de ENTEL,
- No se considera a CTC obligada a licitar circuitos porque no es su responsabilidad hacerlo sino de SUBTEL, la que a la fecha no había establecido un procedimiento de licitación,
- Sobre la asignación de códigos no discriminatorios hay otra causa abierta en la C.R. entre SUBTEL y CTC, por lo que esta materia se fallará según dicha causa.

La Res. N° 419 que falla en esta parte del litigio resuelve que CTC debe suspender absolutamente sus operaciones de larga distancia internacional y nacional, con la excepción de los servicios amparados por concesiones anteriores de larga distancia nacional, y suspender también sus relaciones con corresponsalías de larga distancia internacional contratadas o negociadas desde la vigencia de la Res. 389.

Dado que el Presidente de la C.R. no estuvo de acuerdo en el primer punto del fallo, su opinión de minoría fue rechazar en todos los puntos la denuncia de ENTEL, considerando que la Ley N° 19.302 “reemplazó en forma orgánica la Res. N° 389” y que “corresponde a SUBTEL señalar si alguna de las conductas de los operadores del sector infringe o no la recién dictada ley...”

El relato de este litigio lleva a concluir que cada una de las partes defiende su posición, recurriendo a las instancias, resoluciones y fallos que les son favorables.

ENTEL perdió cuando se aceptó, mediante la Res. N° 389, que las empresas de telefonía local participaran en el mercado de larga distancia. Sin embargo, defiende su mercado aprovechando los elementos que deja establecida esta resolución, demorando el avance de CTC aún en períodos cortos de tiempo, ya que la aplicación del multicarrier parece inminente.

CTC gana la posibilidad de competir en larga distancia, gana con la introducción del multicarrier discado e intenta adelantar su entrada acortando al máximo el período de espera al acogerse a la Ley, que le es más favorable que el período de transición establecido por la Res. N° 389.

SUBTEL consulta a la C.R. pero envía el proyecto de ley al Congreso Nacional en vez de seguir al pie de la letra la Res. N° 389, acogiendo eso sí la mayor parte de los criterios emitidos por la C.R.

En la fundamentación del Presidente de la C.R. se advierte que hay posibilidad de interpretar de distinta manera la vigencia de un instrumento sobre otro (Ley y resolución) e incluso las obligaciones de los organismos antimonopólicos o de las instancias administrativas.

2.4 Segunda parte del litigio

Aunque ambas causas empiezan en fechas cercanas, esta última se prolonga hasta el mes de Noviembre de 1995, en que se dicta la Res. N° 450. Se origina también durante el período de transición entre el fallo emitido en la Res. N° 389, cuando la Ley N° 19.302 ya ha sido publicada, y la vigencia plena del sistema de multicarrier discado para larga distancia, fallándose con posterioridad a este último hito.

No se entiende claramente por qué son dos causas diferentes, ya que la motivación, las partes, el período y las bases administrativas y legales que se convocan son las mismas. Sorprende la abundancia de diferentes denuncias habidas en el período, anteriores a los límites de tiempo definidos para este estudio (1994) pero motivadas en similares problemas. CTC señala en su defensa la alta litigiosidad de ENTEL contra ella, no sólo mediante denuncias ante la C.R. sino también ante la Corte de Apelaciones y el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, así como a través de los medios de comunicación.

En esta causa ENTEL denuncia los siguientes hechos, recogidos como sustanciales por la C.R. en su investigación:

- a) CTC presta servicios de multicarrier contratado de larga distancia por medio de su filial CTC Corp.
- b) CTC se ha negado a permitir que ENTEL preste el mismo servicio a través de CTC Corp.
- c) Entre CTC S.A. y CTC Corp. hay intercambio de costos, prohibido por ley y por la Res. N° 389

Si son probadas estas denuncias, constituyen violaciones a la ley y la reglamentación del sector, afectando la competencia por medio de *“un claro abuso de posición monopólica por parte de CTC”* según la presentación de ENTEL.

El proceso fue largo debido a las numerosas presentaciones de las partes, fragmentos de las cuales han sido también utilizadas en la primera parte de este litigio (Res. N° 419). CTC alega que está facultada para prestar servicios de larga distancia mientras no se inicie el sistema multiportador, que lo hace directamente y no a través de CTC Corp, filial solamente de carácter comercializador y que la oferta hecha a través de esta filial no corresponde al sistema de multiportador contratado porque el usuario no puede elegir al portador. Por lo tanto, no puede ofrecer a ENTEL un sistema que aún no existe.

La C.R. emite la Resolución 450 el 29 de Noviembre de 1995 dictaminando que:

- a) CTC Corp. ha prestado servicio de multicarrier contratado de larga distancia nacional e internacional, tal como lo reconoció CTC durante el proceso. A juicio de la C.R., CTC ha vulnerado las Res. N° 389 en cuanto a que no debía participar en larga distancia durante el régimen transitorio, con la excepción de lo ya contratado, tal como fue reconocido en la Res.419. La única diferencia con la denuncia c) de la primera parte de este litigio es la modalidad empleada a través de CTC Corp.
- b) No hay pruebas suficientes de que CTC haya impedido a ENTEL implementar el mismo servicio, ni tampoco para establecer que ha habido traspaso de costos entre CTC y su filial CTC Corp.

Dado que a la fecha de esta Resolución están autorizados y funcionando los servicios de multicarrier no es posible prohibir a CTC prestar servicios de larga distancia y la C.R. sólo formula una prevención a CTC *“que debe abstenerse de incurrir en el futuro en conductas como la que se le ha reprochado en el considerando quinto “* (CTC vulneró la Res. N° 389)

Desde el punto de vista de la denunciada, la demora en la solución del litigio hasta que estuviera implementado el sistema de multicarrier le fue favorable, haciendo imposible la suspensión del servicio. Desde el punto de vista de la denunciante, quizás el traer a colación puntos que no pudieron ser probados claramente, como el traspaso de costos y la negativa de CTC a ofrecerle igual sistema, hizo tardar el fallo más allá de su propia conveniencia.

En esta resolución se observa, coherentemente, la misma discrepancia del Presidente de la C.R., esta vez acompañado por un miembro de ella, expresada en la res. N° 419.

2.5 Conclusiones

El litigio corresponde a un mercado de larga distancia, originalmente monopólico dominado por ENTEL, para el cual se ha previsto una reglamentación y un proceso de apertura regulado por la autoridad, donde se llevan a cabo estrategias exitosas de parte de la principal empresa entrante, denunciadas por la dominante. También es una característica interesante del caso el que la empresa entrante es monopólica en el mercado de telefonía fija lo que le da ventajas estratégicas, de infraestructura y financieras para la penetración en larga distancia.

La estrategia de la empresa entrante (CTC) tiene dos vertientes:

- a) Una de lucha en contra de la reglamentación que impone plazos para el funcionamiento de los carrier, con el objetivo de adelantar en el tiempo la apertura del mercado. Se trata de adelantarse a lo permitido, que no está definido en plazos sino en hitos a cumplirse, lo que causa confusiones en la interpretación. Aunque sus acciones son generalmente castigadas o interrumpidas, llevarlas a cabo le da una ventaja sobre la empresa dominante, compensando así las amonestaciones y prohibiciones recibidas como resultado del litigio.
- b) Otra de aprovechamiento de su posición monopólica en telefonía fija para actuar a su conveniencia sin facilitar a ENTEL la implementación de servicios de multicarrier que supuestamente ella presta. Aunque algunas de las acusaciones en este sentido no logran probarse, es claro que existe la posibilidad de llevar a cabo las conductas denunciadas y que es una distracción para el aparato antimonopólico la vigilancia permanente de las conductas de CTC.

Por otra parte, desde el punto de vista de la institucionalidad regulatoria, el caso revela:

- a) La existencia de vacíos jurídicos en términos de definiciones de plazos y de superposiciones de normativas legales.
- b) Algunas diferencias de criterios entre lo que la C.R. dictamina y recomienda que realice la SUBTEL y lo que efectivamente ésta lleva a cabo, así como entre el Fiscal Nacional Económico y la C.R. y otras al interior de la misma Comisión Resolutiva.
- c) El hecho de constituir ésta la primera experiencia de apertura de un mercado monopólico en el sector de telecomunicaciones debería redundar en un perfeccionamiento de la legislación y reglamentación pertinentes.

3. **Telefonía móvil: “calling party pays plus”** *Caso 17 del catastro*

3.1 *Antecedentes*

3.1.1 *Estructura del mercado*

La telefonía móvil empezó en Chile hacia fines de los ochenta con dos empresas y en 1998 había seis: Bellsouth, Chilesat, Entel Móvil, Entel Telefonía Personal, Entel PCS y CTC Startel S.A. La ley permite a toda empresa de telecomunicaciones actuar en cualquiera de los mercados (local, larga distancia, móvil) a través de empresas filiales o coligadas. Originalmente, la Compañía de Telecomunicaciones de Chile, CTC, se había asociado con VTR en la empresa Startel (CTC-VTR Comunicaciones Móviles) para el servicio de telefonía móvil y posteriormente, el 19 de diciembre de 1997, CTC pasó a ser dueña del 99,9% de ella cambiándole el nombre por el de CTC Comunicaciones Móviles S.A. ó Telefónica Móvil¹⁴. Además de ser CTC prácticamente un monopolio en telefonía fija local, la empresa CTC Startel S.A. era la más grande del mercado de telefonía móvil, con el 53,7% de los afiliados a móviles en 1997 y el 58% en 1998. Esto se debía en parte a que la competencia era incipiente, ya que tres de las seis empresas empezaron a operar recién en 1998: Chilesat y Entel PCS, en tanto Entel Telefonía Móvil sólo funcionaba como sustituto de Entel PCS en caso de fallas. Bellsouth, creada en 1989, se complementaba geográficamente con Entel Telefonía Personal. Las empresas recientemente incorporadas lo habían hecho como resultado de una licitación para la banda de 1900 MHz, en tanto las existentes operaban en 800 MHz. CTC quedó fuera de estas nuevas concesiones por lo que la entrada al mercado de telefonía móvil de la nueva banda, favoreciendo la competencia, amenazaba la supremacía en el mercado de Startel S.A..

3.1.2 *Modalidad tarifaria vigente*

La Ley General de Telecomunicaciones deja fuera del sistema de regulación tarifaria a la telefonía móvil, excluyéndola de la facultad que tiene la Comisión Resolutiva de calificar el grado de competencia en dicho mercado, con fines de regulación de tarifas para salvaguardar la libre competencia (Título V; Artículo 29).

El sistema de pagos de la telefonía móvil aplicado en Chile hasta el comienzo del proceso tarifario de 1998 era que el costo total de las llamadas a teléfonos móviles era de cargo del receptor, quien pagaba tanto el costo de la red móvil como el de la red fija, ocasionando subsidios cruzados y distorsiones del mercado, como se verá más adelante. Era el único caso de telefonía en que el que llama no paga. La autoridad preparaba el cambio de sistema vigente por el denominado “quien llama paga” que apareció por primera vez oficialmente en el decreto N° 425 de Diciembre de 1996.¹⁵ Allí se estipula

¹⁴ En adelante se utilizará el nombre de Startel S.A.

¹⁵ Citado por Ahumada, 1999

que “cuando el suscriptor local efectúa una comunicación hacia un equipo telefónico móvil, ... se incluirá ... el cargo por uso del servicio telefónico local ... y el cargo de acceso que aplica la compañía telefónica móvil correspondiente por el uso de su red a la compañía telefónica local ... cuando procediere según el régimen legal de tarifas.” Por ello, uno de los propósitos principales del primer proceso tarifario comenzado en 1998 fue definir, sobre la base de sus costos, el valor de los cargos de acceso a la red telefónica móvil para poner en práctica este sistema. El 23 de Febrero de 1999, al terminar la dictación de los seis decretos tarifarios de telefonía móvil, comienza a regir el sistema “quien llama paga”.

3.2 Origen y cronología del litigio

3.2.1 Oferta “calling party pays plus”

El 1 de Febrero de 1998, Startel S.A., la filial de CTC, anunció profusamente por la prensa una nueva modalidad de pago de los teléfonos móviles de su compañía, denominado “calling party pays plus” ó literalmente “quien llama paga más”. Se ofrecía a quienes se acogieran a él que los llamados a móviles de Startel S.A. desde teléfonos de la red fija pagarían solamente el S.L.M. (Servicio Local Medido) y los móviles receptores no pagarían nada. Para el usuario de telefonía móvil se abarataba el uso en forma equivalente al sistema “quien llama paga”, pues en ambos casos no pagaría la llamada recibida, en tanto para el usuario de telefonía fija, que no pagaba nada, se le ofrecía un sistema más barato que “quien llama paga”, ya que Startel S.A. no cobraba el uso de la red móvil. La publicidad de Startel S.A. incluía también el uso de la sigla PCS, reservada para los móviles en banda de frecuencia de 1900 MHz/C (1900/ENTEL y Smartcom.)

El 2 de Febrero el Fiscal Nacional Económico inicia una investigación para aclarar si esta oferta amenaza la libre competencia en el sector, lo que da inicio a la causa. La oferta continúa hasta el día 10 de Febrero, en que el fiscal dicta como medida precautoria la suspensión de ella. Se desata un proceso largo, muy agitado al principio, en el que se hacen parte de la denuncia contra Startel S.A. las competidoras de telefonía móvil.

3.2.2 Cronología de los procesos

El caso iniciado el día 2 de febrero de 1998 con la apertura de la investigación en la Fiscalía Nacional Económica termina finalmente con la resolución de la apelación de CTC ante la Corte Suprema, el 19 de Enero del 2000. Durante estos dos años ha habido un proceso litigioso ante la Comisión Resolutiva (C.R.) y paralelamente un proceso tarifario llevado a cabo por las autoridades del sector. Estos han sido acompañados por una campaña de prensa muy intensa en algunos períodos. En todos estos procesos han tenido activa participación las autoridades del sector y las empresas de telefonía móvil.

La cronología de los principales hechos es la siguiente:

Año 1998

1 de febrero	Startel S.A. publica una oferta de telefonía móvil pagada con el sistema “calling party pays plus”, en adelante Sistema Plus.
2 de febrero	Apertura de una investigación de oficio sobre la oferta de Startel S.A. en la Fiscalía Nacional Económica para “determinar si esta modalidad altera la libre competencia”.
10 de febrero	La Comisión Resolutiva, en sesión extraordinaria, ratifica lo solicitado por la Fiscalía Nacional Económica decretando las siguientes medidas precautorias contra Startel S.A.: <ul style="list-style-type: none"> - Suspensión del sistema “Calling Party Pays Plus” y su publicidad; - Suspensión de toda publicidad que contenga de cualquier forma el concepto PCS; - Medida de protección para quienes hayan contratado el servicio telefónico móvil con Startel S.A. entre el 1 y el 10 de febrero de 1998, quienes continúan en el Sistema Plus hasta que lo determine la C.R. Para ello, Startel S.A. debe entregar la lista de clientes que contrataron el nuevo sistema.
19 de febrero	Se presenta un recurso de protección contra los miembros de la C.R. en la Corte de Apelaciones de Santiago, representando a un abonado de Startel S.A., para revocar las medidas precautorias.
20 de febrero	Segundo recurso de protección presentado a la Corte de Apelaciones de Santiago, por cliente de Startel S.A.
26 de febrero	Se inicia el proceso tarifario mediante el envío de las bases técnicas para los estudios a todas las compañías de móviles
5 de marzo	Res N° 507 C.R. En esta resolución se encuentra una enumeración de las denuncias y se anotan en el Cuaderno de Medidas Precautorias las presentaciones relacionadas. Res N° 508 C.R. No se acoge por improcedente la solicitud de Startel S.A. de dejar sin efecto las medidas precautorias. La C.R. dispone que hasta el 15 de abril todas las empresas de telefonía móvil deben consultar cualquier nuevo plan tarifario o modificación de los mismos e informar sobre los que han aplicado a partir del 1 de febrero
1 de abril	Inicio de alegatos de las partes ante la C.R.
8 de abril	Res N° 514 C.R. Se mantienen las tres medidas precautorias adoptadas más allá de la fecha límite del 15 de abril y se levanta el impedimento de libertad tarifaria.
1 de junio	Las compañías de telefonía móvil, con excepción de Startel S.A., entregan sus estudios sobre costos a la autoridad como parte del proceso tarifario en marcha
26 de agosto	Res N° 526 C.R. Se resuelve acoger la denuncia presentada por Entel y Bellsouth en cuanto a que Startel S.A. ha transgredido las medidas precautorias que suspenden el sistema “calling party pays plus” al dejar de cobrar llamadas recibidas por sus usuarios que duren menos de un minuto y se ordena a Startel S.A. poner término a dicha

	conducta.
21 de septiembre	Se entrega a las Compañías, con excepción de Startel S.A., el informe de Objeciones y Contrapropuestas de la autoridad, en relación con sus respectivos estudios de costos para el proceso tarifario.
9 de noviembre	Startel S.A. entrega su estudio sobre costos para proceso tarifario a la autoridad.
19 de noviembre	Se publica el Decreto N° 612, con las tarifas de cargo de acceso en telefonía móvil para todas las compañías de telefonía móvil, excepto Startel S.A.
1 de diciembre	Se entrega a Startel S.A. el informe de Objeciones y Contrapropuestas de la autoridad

Año 1999

18 de enero	Se publica el Decreto N° 07 sobre tarifas de Startel S.A.
23 de febrero	Entra en vigencia el nuevo sistema de pago en telefonía móvil con cargos fijos de acceso a telefonía móvil en horarios normal y bajo, indexados mensualmente.
14 de abril	Vista de la causa con defensas orales de las partes ante la C.R.
11 de agosto	Res 547 C.R. que resuelve el caso en los términos que se detallan más adelante. Entre otras medidas, se sanciona a Startel S.A. con una multa por el máximo establecido por el D.L.211, 10.000 UTM.

Año 2000

19 de enero	Resolución de la Corte Suprema ante recurso de reclamación interpuesto por Startel S.A. con posterioridad a la Res. 547 de la C.R.. Se confirma el fallo de la C.R. sobre el sistema Plus y el uso de la sigla PCS y se rebaja la multa a 5.000 UTM, porque no se alcanzaron a concretar los perjuicios por competencia desleal
-------------	---

3.3 El caso y los argumentos de las partes

3.3.1 Sistema tarifario y libre competencia

La política de las autoridades en el sector de telecomunicaciones ha sido promover las condiciones que faciliten el desarrollo del sector y el beneficio de los consumidores, lo que implica inversiones, aumento del tráfico y descenso de las tarifas. Requisito indispensable es que dicho desarrollo tenga lugar en un sistema de libre competencia, donde los precios de mercado sean suficientes para cubrir los costos y el desarrollo y ampliación a largo plazo de la actividad. Forma parte de este modelo el que las tarifas de telefonía móvil y fija tiendan a acercarse en el largo plazo.

En este contexto, es claro que sistema vigente antes del proceso tarifario tenía graves insuficiencias. Considerando que la regla equitativa en telefonía es que cada llamado debería ser pagado por quien lo efectúa, en el sistema vigente, en que se llamaba sin costo desde un teléfono fijo a uno móvil, pagando todo el costo el receptor, se producía un subsidio desde los abonados a móviles hacia los suscriptores de telefonía fija, encareciendo la telefonía móvil más allá de su costo y desalentando su demanda. Se

generaban efectos perniciosos tales como móviles apagados para no recibir llamadas, menos llamadas recibidas, menos móviles contratados, menor uso, menor demanda, mucha diferencia de tarifa entre móvil y fijo, no publicación de los números de los móviles, todos elementos limitantes de la demanda de telefonía móvil, en un contexto de monopolio en telefonía local y un nivel de competencia incipiente en la telefonía móvil.

Para lograr los propósitos de la autoridad, el sistema de pago más coherente era “el que llama paga” según el cual las tarifas de fijo a móvil y de móvil a fijo deben ser equivalentes, eliminándose así el subsidio existente entre consumidores de telefonía móvil y fija. Además, las condiciones que el mercado debía cumplir eran:

- nivel de precios ajustado a costos de largo plazo
- todos los competidores pueden replicar las ofertas
- inexistencia de subsidios cruzados entre empresas filiales o coligadas
- inexistencia de barreras a la entrada y consolidación de nuevos competidores

Como requisito del proceso tarifario era necesario fijar tarifas de acceso a la red móvil, que serían parte del costo del llamado desde teléfono fijo, de manera que todos los competidores pudieran replicar la tarifa por minuto de móvil, en horario normal y económico.

3.3.2. Distorsiones ocasionadas por el sistema promocionado por Startel S.A.: calling party pays plus.

Todas las partes coincidían en que el sistema vigente no facilitaba el crecimiento de la telefonía móvil, ni en número de aparatos ni en número de llamadas y, desde ese punto de vista, no favorecía la competencia. Para Startel S.A. era deseable el crecimiento de este último mercado, pero en condiciones favorables a ella y a su matriz CTC. Desde su punto de vista, declaraban que el efecto principal del nuevo sistema era la ampliación del mercado de móviles al abaratar el costo de llamadas que ellos pagaban, lo que favorecería al grupo CTC y a la competencia.

Sin embargo, la oferta de Startel S.A. no cumplía con las condiciones para favorecer la competencia, como:

- cobrar según el costo total de la llamada
- equivalencia de costo entre el de la llamada de fijo a móvil y el de la llamada de móvil a fijo
- que fuera replicable por todos los oferentes del sistema móvil

Desde el punto de vista del funcionamiento del mercado, el sistema propuesto generaba otros efectos no deseados como:

- call back ó desviación de tráfico de móvil a fijo en el sentido inverso, ya que es posible llamar desde el móvil al fijo y pedir que se devuelva el llamado, con tarifa mucho más barata;
- disminución de la demanda de larga distancia entre teléfonos fijos desviándola hacia la telefonía móvil, porque si se hace desde un teléfono fijo a un móvil de Startel sólo se paga SLM;

- existencia de subsidio cruzado entre Startel S.A., que deja de cobrar la red móvil en llamadas hacia teléfonos móviles y probablemente no cubra sus costos, y CTC que gana por mayores ventas de tráfico en telefonía fija.

También se preveía un aumento general de la demanda por llamadas desde un teléfono fijo, lo que favorecía también a otras compañías de telefonía fija como CMET y Manquehue, las cuales se unieron estratégicamente a la defensa del sistema Plus.

3.3.3 *Las consideraciones del Fiscal*

La investigación del Fiscal Nacional Económico, que en 10 días reunió antecedentes suficientes para llamar a sesión extraordinaria a la Comisión Resolutiva, decía en síntesis que existía de parte de Startel S.A. una práctica predatoria de precios ya que sus clientes dejan de pagar por las llamadas recibidas y nadie ha pasado a pagar por los recursos de red en las comunicaciones local-móvil, lo que llevará a incurrir en pérdidas a sus actuales competidores y restringirá el ingreso al mercado de la telefonía móvil de las nuevas concesiones PCS. Menciona también los efectos de dicha práctica predatoria en el mercado de larga distancia desviando el tráfico hacia llamados fijo/móvil pagando sólo SLM. Teniendo en cuenta las inversiones que ha debido hacer CTC para digitalizar sus redes y para comprar la parte de VTR en Startel S.A., y considerando la reducción de ingresos que significa su oferta del sistema Plus, concluye que la empresa persigue eliminar a sus competidores y constituir una alta barrera de entrada al mercado de móviles que impida el avance del sistema PCS, fortaleciendo su posición dominante en él. Supone que, logrado esto, Startel S.A. consolidaría un poder monopólico que le permitiría incrementar las tarifas a futuro.

3.3.4 *Los argumentos de las empresas denunciadas*

Las empresas competidoras reaccionan rápidamente a la nueva oferta así como al requerimiento de información solicitada por el Fiscal Nacional Económico.

En diciembre de 1997 Startel S.A. había hecho anuncios publicitarios en los que había promocionado sus teléfonos utilizando la sigla PCS sin ser concesionaria de la banda de 1900 MHz, ante lo que reaccionan las empresas de Entel y Chilesat defendiendo su derecho exclusivo a los servicios PCS.

La nueva oferta de Startel S.A. es calificada por las empresas de telefonía móvil como un caso de competencia vía precios predatorios, opinando que no permite cubrir los costos de operación de ningún operador móvil, ni tampoco se cubren los costos de largo plazo. Los costos no pagados por el suscriptor fijo deberán pagarlos las compañías de móviles, traspasando estos costos a los suscriptores de móviles. Es para ellas un hecho que el sistema opera por debajo de los costos reales. Consideran que Startel S.A. hace su oferta en su calidad de filial de CTC, ya que las pérdidas serán absorbidas por ésta al generarse un mayor uso del teléfono fijo y que tiene el objetivo de eliminar la competencia que enfrenta Startel S.A. en el mercado de móviles.

Por otra parte, el sistema Plus es ilegal y, comparado con el sistema propuesto “quien llama paga”, tiene efectos distorsionadores como la discriminación de precios diferentes para una misma llamada, en circunstancias que el costo es prácticamente el mismo de local a móvil que de móvil a local. También denuncian que tendría un fuerte impacto sobre el mercado de larga distancia desviando el tráfico entre la telefonía fija hacia el suscriptor de móvil Startel.

3.3.5 *La opinión de SUBTEL*

La Subsecretaría de Telecomunicaciones reconoce que el sistema vigente implica un subsidio a los suscriptores de telefonía fija financiado por los suscriptores de telefonía móvil y crea una distorsión que eleva el precio de la telefonía móvil y restringe artificialmente su demanda y por tanto, la competencia, aunque es transparente respecto a los costos. El sistema Plus incluye un componente de costos, el uso de la red móvil, que aparentemente no es pagado ni por el suscriptor que origina la llamada ni por el suscriptor móvil que la recibe, de manera que mantiene la distorsión del sistema vigente subsidiando al suscriptor local por el costo de uso de la red móvil, pero además introduce una falta de transparencia porque se desconoce quién financia el subsidio. Al mantener el subsidio, el sistema Plus atenta contra la posibilidad de que la telefonía móvil sea un sustituto cercano de la fija porque mantiene la brecha de precios entre ambas.

Los efectos esperados son un aumento del tráfico fijo-móvil y un aumento de los abonados en Startel, por lo que su implementación puede estar asociada a prácticas desleales para desincentivar la entrada de potenciales competidores a la industria.

Por otra parte, la sigla PCS se asocia a la banda de 1900 MHz y no corresponde utilizarla en este caso.

3.3.6 *Los argumentos de Startel S.A.*

Startel S.A. alega que la oferta es legítima y sostenible en el largo plazo. Se fundamenta en un aumento de productividad, una fuerte reducción de costos, la recomposición de sus ingresos, la mantención de los actuales clientes, la creación de nuevos mercados y la masificación de los servicios de telefonía móvil. Asegura que esta oferta tiene un carácter comercial, se ha previsto que no disminuirán sus ingresos aunque sí se espera una recomposición de los mismos. De hecho, ha habido una permanente polémica con respecto al reconocimiento de costos directos asignables a la telefonía móvil entre Startel S.A. y SUBTEL, que se manifiesta en el proceso tarifario llevado a cabo.¹⁶ No reconoce el uso de la red como servicio por el cual cobra a sus suscriptores, sino un servicio telefónico global cuyos costos Startel S.A. organiza según criterios comerciales que

¹⁶ “ Antes del inicio de la fijación de tarifas a las compañías móviles, CTC ... sistemáticamente se negó a cubrir el mencionado costo económico (de uso de la red móvil), imponiendo una tarifa arbitraria por este concepto.” Y más adelante, en relación con el proceso tarifario manifiesta: “ ... estratégicamente para Startel era relevante obtener cargos de acceso bajos que deprimieran el mercado móvil ...” Párrafos citados del “ Estudio evaluación de los procesos tarifarios...” Noviembre 1999

rentabilicen sus inversiones. Alega que la oferta del sistema Plus no altera los precios que Startel S.A. debe pagar a las concesionarias en el uso de larga distancia a través de conexiones entre móviles.

Con el argumento de la sostenibilidad en el tiempo de su oferta, niega toda posibilidad de alzas de precios y el abaratamiento del servicio de telefonía móvil lo plantea en términos de ventaja para los abonados, que aumentarán su demanda ocasionando los aumentos de ingresos previstos. Niega sistemáticamente todas las previsiones sobre movimientos de la demanda y de los precios que perjudiquen a sus competidores, entre ellos los efectos distorsionadores del mercado mencionados anteriormente, basándose en la inexistencia de estudios que prueben dichas previsiones.

3.3.7 La Resolución N° 547 de la Comisión Resolutiva

El trabajo de la C.R. se organiza con base en las denuncias y los informes solicitados, seleccionando determinados puntos claves a probar para emitir su fallo final.

En relación con el sistema Plus como caso de precios predatorios para impedir la consolidación de nuevos competidores, el punto a probar fue si los recursos de la red móvil que intervienen en las comunicaciones fijo-móvil son equivalentes a los utilizados en las comunicaciones móvil- fijo y cuál es la incidencia del tráfico en el dimensionamiento de la red móvil. La conclusión de varias opiniones consultadas y peritajes encargados fue que los recursos son prácticamente idénticos y que la incidencia del tráfico es importante para el dimensionamiento de la red móvil, de manera que ésta debe ampliarse en términos modulares ante aumentos del tráfico en ambos sentidos: móvil-fijo y fijo-móvil. Esto último implica que Startel S.A. debía incurrir en mayores costos al cursar más tráfico.

Para decidir si hubo una conducta predatoria que entorpecía la libre competencia la Res. dice que *“lo relevante es analizar la forma en que el sistema Plus tendía a afectar la demanda del servicio y los ingresos y costos de Startel”*. En la medida que se demostrara pericialmente que la modalidad Plus es inviable económicamente había conducta predatoria. Se llega a la conclusión que el mayor tráfico local-móvil compensaría las pérdidas de Startel S.A. generando utilidades extranormales para su matriz, porque ésta tarifica el servicio local involucrado por sobre su costo directo. La C.R. en este punto se refiere a esta grave situación y exige respetar lo que establece la Res. N° 389 para larga distancia y la Res. N° 515 en general, en cuanto a fijar por el costo directo la tarifa de la compañía local dominante de servicios que constituyan insumos para otros servicios de telecomunicaciones en competencia. Se demuestra que Startel S.A. se reservaba el derecho a cambiar las tarifas y podía hacerlo una vez consolidada su posición dominante en el mercado. Se evalúan los efectos sobre las competidoras en los términos expuestos por el Fiscal, la Subsecretaria de Telecomunicaciones y las empresas afectadas y se concluye que el Sistema Plus *“es una oferta diseñada bajo lógica de operador local dominante, materializada a través de Startel, que tiende a: 1) Proteger el servicio telefónico fijo de la amenaza competitiva a nivel masivo del servicio telefónico móvil, 2) limitar a los nuevos operadores de telefonía encareciendo artificialmente el servicio, ...*

y 3) *beneficiar al operador dominante en telefonía local con los ingresos por concepto del aumento de volumen de comunicaciones fijo-móvil*”

Un punto que forma parte de la campaña publicitaria que acompañó a esta oferta fue la legitimidad de usar la sigla PCS (Personal Communication System). De acuerdo a las pruebas y declaraciones la C.R. concluyó que sólo puede ser usada por aquellos que obtuvieron una concesión de servicio público telefónico móvil digital 1900 ó PCS, que para la autoridad son sinónimos. Las pruebas sobre el grado de digitalización de la red de Startel S.A. demostraron que la empresa no ha digitalizado completamente su red en todo el país a la fecha de la prueba, manteniendo algunas áreas con tecnología analógica.

Sobre el uso de PCS, la resolución concluye que “ *Startel S.A. ha incurrido en una conducta contraria a las normas sobre libre competencia ... al haber desarrollado e implementado a través de medios de comunicación masivos una estrategia de publicidad que contenía en forma manifiesta la utilización de la sigla PCS, obrando así en desmedro de competidores próximos a entrar al mercado...*”

Finalmente se resuelve que:

- La conducta de Startel S.A. *“ha tendido a restringir, entorpecer y disminuir sustancialmente la competencia en el mercado del servicio telefónico móvil y del servicio telefónico de larga distancia, a lo largo de todo el país ...”*
- Se la condena al pago de una multa de 10.000 Unidades Tributarias Mensuales;
- Se declara contrario a las normas de libre competencia al sistema Calling Party Pays Plus y se le pone término definitivo;
- Se pone término al uso publicitario de las siglas PCS por Startel por ser contrario a las normas de libre competencia;
- Startel podrá hacer uso de dichas siglas cuando su red esté 100% digitalizada y si las autoridades pertinentes lo permiten.

3.3.8. La estrategia de Startel S.A. a través de la prensa

A través de la prensa se aprecian los múltiples aspectos de la estrategia de Startel en su posicionamiento en el mercado de la telefonía móvil. Hasta el lanzamiento del sistema Plus, era conocida la posición de CTC y de Startel S.A. en contra del sistema “el que llama paga” porque en su opinión significaba trasladar los costos de una empresa móvil a la empresa de telefonía fija, de modo que causa gran sorpresa la nueva oferta, en los siguientes términos comentados en un artículo: *“Startel se adelantó a la autoridad, que iba a implantar el sistema Calling Party Pays”* y por otra parte *“dejó en el público la idea de que hay otro sistema mejor que el impulsado por el Gobierno.”* La noticia llegó en un momento en que, según un amplio reportaje, en el clima anterior a la sorpresiva oferta parecían estar resueltas las dificultades para ampliar el mercado con la entrada de nuevos competidores y establecer la libre competencia en él. Pero los efectos de la campaña sobre los competidores se acumulan y, según un comentario de prensa *“la estrategia comunicacional de Startel no sólo le quita a los competidores las siglas PCS como si fuera la misma tecnología, sino que enredó el slogan ‘luchando por el calling party pays’ de Entel”*.

El contenido de la campaña publicitaria, orientada al consumidor y a la opinión pública en general, es insistir en los beneficios de un servicio más barato para el abonado al móvil, de manera que los intereses de Startel S.A. parecen subordinados a los del cliente. En su estrategia de defensa, al acatar la medida precautoria de la C.R., suspende la publicidad al sistema Plus replicándola por la prensa con el mensaje: *“Lo que más sentimos, es que con esta suspensión los más perjudicados son ustedes, nuestros clientes.”* Y añade: *CTC Startel luchará para defender a sus clientes.* La imagen es que Startel S.A. quiere traspasar las rebajas de sus costos a los clientes y que su sistema protege al consumidor en casos como el de un abonado de telefonía fija que llama a un celular sin saber su domicilio y se arriesga a tener que pagar larga distancia sin saberlo.

En el mismo esquema argumentan a través de la prensa el diputado Julio Dittborn, que escribe a favor de Startel S.A. y en defensa de los consumidores y el economista Oscar Guillermo Garretón que señala el hecho “curioso” que Startel S.A. esté de parte de los consumidores y las autoridades de parte de las empresas competidoras en este litigio. A estos aliados defensores del sistema Plus se unen las empresas CMET y Manquehue que por primera vez están del lado de CTC, ya que el previsible aumento del tráfico desde la telefonía fija las beneficia.

Durante el litigio, Startel S.A. adopta actitud de ganadora y como tal continúa defendiendo a sus clientes por los beneficios no recibidos. Promete abrir una cuenta donde se anotarán los pagos actuales, que posteriormente se devolverán cuando se falle a favor de Startel S.A. A pesar de esta estrategia y de la confusión que se causa en la opinión pública respecto a lo que realmente beneficia a los consumidores, no logra el apoyo organizado de éstos y sólo se registra un par de recursos de protección contra las medidas precautorias dictadas el 10 de febrero por la C.R., ante la Corte de Apelaciones de Santiago, interpuestos en representación de clientes individuales. En todo caso, se considera que logra debilitar la posición de Entel y Chilesat que esperaban comercializar sus nuevos móviles recién en marzo de 1998, obligándolas a adelantar ofertas.

La prensa sigue los hitos cotidianos del caso, muy intensamente durante febrero de 1998, y transmite la postura de Startel S.A. a través de su gerente general, tal como fueron reseñados en su defensa: transparencia con la legalidad vigente, aumento de productividad y masificación del servicio. En diversas declaraciones Startel S.A. sostiene que defiende la libertad de precios en contra de una intervención de la autoridad prohibiendo traspasar a los clientes las rebajas de costos obtenidas, medida que representa prácticas proteccionistas y fijación de precios a discreción de la autoridad.

Otro elemento de su estrategia lo constituyen las reacciones hacia las declaraciones de la autoridad. Se publica en la prensa la carta del gerente general de Startel al Fiscal Nacional Económico, definiéndola como “dura reacción”, se informa sobre la solicitud de alzamiento de las medidas precautorias dictadas a la C.R., se anuncia (16 de febrero) que iniciará acciones legales. Ante la declaración del Ministro de Economía subrogante, Oscar Landerretche, quien criticó a Startel S.A. por el lanzamiento del sistema Plus (20 de febrero) la empresa responde por la prensa que estudiará sanciones legales, que el

Ministro no cuenta con los antecedentes sobre costos para opinar fundadamente y que le envió una carta solicitándole una rectificación a sus acusaciones. En suma, mantiene una fuerte presencia ante las declaraciones de las autoridades, que también son muy acogidas por la prensa.

También informa sobre otras instancias de reclamación a las que recurre, como el CONAR, Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria, ante quien Startel S.A. presentó su caso defendiendo el uso de la sigla PCS.

3.4 Conclusiones

La reflexión económica básica para la instauración de una institucionalidad que promueve la libre competencia se apoya en la idea que ésta siempre será beneficiosa para el crecimiento del sector y el beneficio del consumidor. Por ello, cuando en casos específicos el crecimiento de una empresa monopólica parezca favorecer al consumidor, se prefiere favorecer la libre competencia, aún cuando se retarde el beneficio al consumidor, pues éste se presume construido sobre bases más sólidas y cuya dinámica tenderá a ser beneficiosa socialmente. Chile ha adoptado esta postura económica definiendo como delito el entorpecimiento de la competencia¹⁷ y estableciendo por ley los organismos que la cautelan.

En el caso de las telecomunicaciones se hace más difícil la misión porque se trata, no tanto de velar por la libre competencia, como de crear las condiciones para que los mercados monopólicos se abran a la competencia y se transformen en mercados competitivos, admitiendo en ellos la presencia de los antiguos monopolios. Allí está el origen de la alta litigiosidad del sector de telecomunicaciones, unido al hecho que es un sector de alto crecimiento y muy rápidas transformaciones tecnológicas, de gestión y de servicios ofrecidos.

El caso analizado ilustra los comportamientos que tienen las empresas monopólicas cuando se trata de implementar la libre competencia en su mercado o en mercados relacionados, como ya había ocurrido con la introducción de competencia en el mercado de larga distancia. La empresa monopólica o dominante se adelanta a los cambios que van a ocurrir utilizando sus ventajas relativas para retardarlos ó para captar mayores cuotas de mercado.

Los comportamientos de una empresa monopólica tienen una lógica meridiana,¹⁸ sintetizada en los estudios citados para un caso como el de CTC. La conducta real siempre es una suma de estrategias, pero para efectos de análisis se tipifican conductas en algunas de las cuales se reconoce este caso. Obviamente, un objetivo estratégico del

¹⁷ La Ley de Defensa de la Competencia vigente dice en su artículo 1: “*El que ejecute o celebre, individual o colectivamente, cualquier hecho, acto o convención que tienda a impedir la libre competencia dentro del país en las actividades económicas ... será penado con presidio menor en cualquiera de sus grados*” y la Fiscalía Nacional Económica se define como “*el Servicio Público permanente, e independiente de toda otra autoridad, encargado de velar por la libre competencia.*”

¹⁸ San Martín, Gregorio y Fuentes, Fernando. 1999 y Ahumada, Gabriela; Marzo 2000.

monopolio será oponerse al ingreso de nuevos competidores al mercado, aún cuando se hayan roto las barreras legales a la entrada. Considerando que el grupo CTC opera a través de Startel S.A. en un mercado recientemente abierto a la competencia, el antiguo monopolio seguirá siendo la empresa más poderosa por un tiempo, con la ventaja que, en este caso, existe una dependencia de los competidores respecto de un insumo básico ofrecido por el monopolio, el acceso al usuario final, que éste desea mantener como tal. Las conductas adoptadas, según la tipología citada, son:

- a) *Adquisiciones y fusiones*: CTC ingresó al mercado de telefonía móvil asociándose con VTR en la empresa Startel S.A., la que posteriormente adquirió y con la cual tiene el primer lugar en el mercado de telefonía móvil.
- b) *Precios predadores*: cuestión probada en la investigación realizada y considerada la estrategia principal en este caso, ya que no se sostiene a largo plazo el no pago del costo de acceso a la red móvil.
- c) *Subsidios cruzados*: las pérdidas de Startel S.A. son compensadas por las ganancias estratégicas asociadas con la debilidad de los competidores potenciales y el aumento del tráfico en el mercado de telefonía local, que aumenta los ingresos de CTC.
- d) *Retardo a la entrada utilizando el marco regulatorio*: demora del proceso de tarificación que conduciría a cambiar el sistema vigente por el de “quien llama paga”, mediante procedimientos administrativos.

Estas conductas económicas son apoyadas por estrategias de reforzamiento como las siguientes:

- a) *Competencia desleal mediante publicidad engañosa*: intento de confusión de los consumidores mediante el empleo de la sigla PCS, tratar de ganarse la opinión pública con la oferta del sistema Plus y con la promesa de tener razón y ganar el juicio para devolver lo cobrado demás.
- b) *Estrategia comunicacional integral: sorpresa, suma de aliados, seguridad de ganadora*. Utiliza el elemento de sorpresa que encuentra desprevenida a la competencia y la autoridad, sorprendiendo al adelantarse al nuevo sistema proponiendo uno mejor para el consumidor. Neutraliza a sus competidores de telefonía pública convirtiéndolos en aliados, seduce a los consumidores ante quienes los organismos reguladores deben explicar una lógica más complicada de entender sobre los beneficios para el consumidor, prolonga las expectativas de éstos jugando a ganar el litigio.
- e) *Regulación estatal*: ante un sistema de tarifas vigente y la inminencia de la instalación de otro al cual se ha opuesto, Startel S.A. ignora a la autoridad y reclama una libertad de precios que existe en la ley pero debe ser cautelada para permitir la libre competencia. Aparentemente no estaba tan claro el papel de la tarificación en un sistema de libertad de precios, como se sugiere por la declaración de la Subsecretaría de Telecomunicaciones el 25 de febrero, en el sentido que los decretos tarifarios por el uso de las redes de telefonía móvil no sólo entregarán las condiciones de aplicación del sistema quien llama paga, sino también se estudiará el costo real del uso de las redes de las compañías de telefonía móvil.

- f) *Litigiosidad ante varias instancias.* Apelación a la Corte Suprema, reacciones a toda declaración de las autoridades, apelación a CONAR.

4. Consulta sobre servicios afectos a tarificación *Caso 18 del catastro*

4.1 Antecedentes

El artículo 29 de la Ley N° 18.168 de Telecomunicaciones (de 1982, modificada en 1987 para mejorar la determinación de tarifas) determina que las tarifas “*serán libremente establecidas por los proveedores del servicio respectivo sin perjuicio de los acuerdos que puedan convenirse entre éstos y los usuarios*”. Aclara también las condiciones bajo las cuales no regirá esta disposición general y otorga a la Comisión Resolutiva la facultad de dictaminar cuando el mercado de los servicios públicos telefónico local, de larga distancia nacional e internacional y de conmutación de datos no tiene condiciones suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria, en cuyo caso las tarifas se fijarán por los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Economía, Fomento y Reconstrucción, de acuerdo a las bases y procedimientos indicados en la ley. Deja fuera de esta facultad los servicios asociados a la telefonía móvil.

Cumpliendo con esta disposición, la Comisión Resolutiva había emitido la Res. N° 394, en Julio de 1993, complementada en Septiembre del mismo año, calificando los servicios afectos a tarifas. El primer proceso tarifario en el sector se había llevado a cabo en 1989 y el segundo en 1994, por lo que correspondía efectuar un tercer proceso en 1999, es decir, cada cinco años como lo establece la ley.

El caso se origina en la consulta de ambos ministerios a la Comisión Resolutiva, enviada el 14 de enero de 1998 y resuelta el 22 de abril del mismo año, sobre cuáles serían los servicios afectos a tarificación de acuerdo con las condiciones actuales de los respectivos mercados.

4.2 Procedimientos y grado de competencia en el mercado

La Comisión Resolutiva solicitó su opinión a todas las empresas de servicio público telefónico, locales y móviles y a las concesionarias de servicios intermedios de telecomunicaciones sobre las condiciones existentes en sus respectivos mercados. Tuvo en cuenta también lo expuesto en audiencia por la Subsecretaria de Telecomunicaciones (marzo 1998) y el informe del Fiscal Nacional Económico (marzo 1998), en base a lo cual dictaminó.

Por mandato de la ley, la Comisión Resolutiva excluía la telefonía móvil, excepto para considerar si su mercado era ya tan amplio que podía ser un sustituto de la telefonía local. Por lo tanto, tenía que pronunciarse sobre el mercado de telefonía local, el de larga distancia nacional e internacional y el de transmisión de datos y señales, así como sobre los respectivos servicios sujetos a tarificación, que no estuvieran ya señalados expresamente en la Ley N° 18.168.

El siguiente cuadro indica el estado del mercado de telefonía local en diciembre de 1998, básicamente igual al que consideró la C.R. para establecer las empresas dominantes sujetas a tarificación en cada una de las áreas.

Número de líneas por región y empresa en Diciembre de 1998

El sombreado indica la empresa dominante en cada región.

Re-gión	CTC	CNT	Telcoy	CMET	Man-quehue	Entel	Telesat	VTR	Total
I	79.119								79.119
II	88.473						625		89.098
III	33.417								33.417
IV	77.115								77.115
V	305.055			35.830		793 (*)			341.678
VI	70.464			16.953					87.417
VII	76.177								76.177
VIII	242.841			6.811					249.652
IX	79.343	11.550					250		91.143
X	12.614	114.695							127.309
XI	1.191		13.007						14.198
XII	36.844								36.844
RM	1.547.133			23.546	63.759	47.594	32.809	20.985	1.735.826
Total	2.649.786	126.245	13.007	83.140	63.759	48.387	33.684	20.985	3.038.993

(*) Corresponde a Entelphone en Isla de Pascua, que es la única empresa proveedora en la isla.

Fuente: SUBTEL

A la fecha, CTC continuaba siendo la única proveedora de telefonía local en las regiones I, III, IV, VII, XII y proveedora dominante en las regiones II, V, VI, VIII, IX, RM. En Isla de Pascua es única proveedora Entelphone, CNT es dominante en la X región y TELCOY en la XI región. La misma situación es válida para los servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistos como circuitos privados por las compañías telefónicas locales a las concesionarias de servicios de telecomunicaciones y al público en cada zona primaria

El análisis del mercado de larga distancia nacional e internacional detectó que había un grado aceptable de competencia entre los portadores en funcionamiento debido al sistema de multicarrier. En cambio, desde el punto de vista de la propiedad de la red telefónica de larga distancia existían sólo tres portadores capaces de acceder directamente a las redes locales de todo el país: Entel, CTC Mundo y Chilesat. Esto afecta también a los servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistos como servicios intermedios entre las 24 zonas primarias nacionales: sólo estas empresas pueden ofrecerlos con cobertura nacional. Los restantes portadores tienen redes de cobertura más limitada y deben utilizar los servicios de estas empresas para acceder a las redes locales de todas las zonas primarias.

El siguiente cuadro muestra hasta qué punto el monopolio de Entel en larga distancia tuvo competencia significativa de parte de CTC y Chilesat, seguidas de otros portadores con menor tráfico, más importantes relativamente en larga distancia internacional.

Participación porcentual por empresa en los mercados de larga distancia nacional e internacional, año 1997

<i>Empresa</i>	<i>Larga distancia internacional</i>	<i>Larga distancia nacional</i>
ENTEL	33,1	41,0
CTC Mundo	21,6	34,3
Chilesat	17,8	14,8
VTR	10,3	3,8
Bellsouth	10,7	1,4
Transam	3,0	1,5
CNT Carrier	0,9	2,5
Iusatel	2,2	0,3
Manquehue	0,5	0,4
Total	100,0	100,0

Fuente: Ahumada Theoduloz, Gabriela. "Indicadores de regulación. Servicios de utilidad pública 1998. Ministerio de Economía, dic. 1998. Citado por Graciela Moguillansky.

4.3 La Resolución adoptada

La resolución N° 515 fue adoptada el 22 de abril de 1998, contemplando la calificación de mercados en términos de libre competencia y, dentro de ellos, definiendo los servicios afectos a tarificación. También agrega algunas recomendaciones para que en el proceso de tarificación se resguarde la libre competencia.

- a) ***Servicio Telefónico Local*** - La Comisión estimó que las condiciones del mercado no eran a la fecha suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria por lo que los Ministerios de Economía, Fomento y Reconstrucción y el de Transportes y Telecomunicaciones deberían fijar las tarifas de los servicios provistos por las compañías calificadas como dominantes en las respectivas áreas. De acuerdo con los antecedentes, se trata de las tarifas de CTC en todo el país excepto en la X Región, donde se fijarán las tarifas de CNT; en la XI Región, donde se fijarán las tarifas de Telcoy y en la Isla de Pascua, donde se fijarán las tarifas de Entelphone S.A.

Respecto a los servicios, la Resolución 515 considera 23 servicios, presentados según la clasificación de servicios de telefonía local de MINECON ¹⁹.

Servicio principal

Servicio línea telefónica

Servicio local medido

Tramo local

Servicios secundarios

- Servicio de asistencia de operadora en niveles de servicios especiales
- Otras prestaciones del servicio público telefónico local
 - Conexión telefónica
 - Corte y reposición del servicio
 - Facturación detallada de comunicaciones locales
 - Habilitación e inhabilitación de accesos: a larga distancia nacional, a internacional, a móviles, a servicios complementarios (cuatro servicios)
 - No publicar ni informar el número del abonado
 - Registro de cambio de datos personales del suscriptor
 - Cambio de número de abonado, solicitado por el suscriptor
 - Suspensión transitoria solicitada por el suscriptor
 - Traslado de línea telefónica a otra dirección
 - Visita de diagnóstico
- Servicio de comunicaciones desde teléfonos públicos: tarifa de administración
- Servicios de conmutación y/o transmisión de datos provistos como circuitos privados, dentro de cada zona primaria, excluyendo los suministrados por Telcoy.
- Prestaciones administrativas provistas a concesionarias interconectadas
 - Información de suscriptores y tráfico suministrado a portadores
 - Funciones de medición, tasación, facturación, administración de saldos y cobranza
- Prestaciones a suministradores de servicios complementarios: facilidades para aplicar la portabilidad del número del suministrador a servicios complementarios o del suscriptor.

b) **Servicio Público Telefónico de Larga Distancia Nacional e Internacional.** No estará afecto a la fijación de tarifas, excepto las tarifas de los servicios de conmutación y/o transmisión telefónica de larga distancia nacional suministrados por Entel S.A., CTC Mundo S.A. y Chilesat S.A., que serán fijadas por las autoridades respectivas.

c) **Servicios de Conmutación y/o Transmisión de Señales.** Quedarán afectos a fijación de tarifas por parte de las autoridades correspondientes los provistos como servicios intermedios entre las zonas primarias en que se divide el país suministrados por Entel S.A., CTC Mundo S.A. y Chilesat S.A.; y dentro de la IX Región y entre Isla de Pascua y el continente, por Entel S.A.

¹⁹ Gabriela Ahumada Theoduloz. Indicadores de Regulación de Servicios de Utilidad Pública 1999. MINECOM, Chile, Enero 2000

- d) **Resguardo de la libre competencia en el sector.** La Resolución 515 complementa los principios de tarificación incluidos en la ley con otros que facilitan el resguardo de la libre competencia, evitando los subsidios cruzados, facilitando el suministro desagregado de facilidades de red local y permitiendo que los consumidores de grandes volúmenes de servicios se beneficien de las economías de escala si las hay. Para la determinación por parte de los ministerios correspondientes de las tarifas que se deriven de la calificación mencionada se formulan las siguientes observaciones:
- *“Las tarifas que se fijen deben estar desprovistas de cualquier clase de subsidios y en particular de subsidios cruzados entre servicios o entre prestaciones pertenecientes a un mismo servicio.”*
 - *“La tarificación de los servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistas como circuitos privados, como asimismo los cargos de acceso, deberían facilitar el suministro desagregado de las facilidades de red local para permitir la introducción de mayor competencia en el servicio telefónico local.”*
 - *“Por la vía de la fijación de tarifas según categorías de usuarios de acuerdo a lo previsto en el art. 30 H de la Ley General de Telecomunicaciones, se debe contemplar en aquellos casos que exista fundamento de costos, tarifas para los casos en que los servicios sean ofrecidos en grandes volúmenes.”*

La Comisión Resolutiva hace presente en general, la necesidad de que la autoridad establezca niveles, estructuras y fórmulas de indexación de las tarifas reguladas que faciliten la libre competencia en el sector de las telecomunicaciones y que en ningún caso ni por cualquiera vía tiendan a restringirlas acorde con la Ley General de Telecomunicaciones y el esfuerzo que debe llevar a cabo la autoridad para lograr la máxima desagregación técnicamente factible de los servicios que quedarán afectos a fijación tarifaria según lo establecido.

4.4 Conclusiones

Este no es un caso de litigio entre partes sino de aplicación de una atribución de la Comisión Resolutiva ante los procesos de tarificación, solicitada por los Ministerios facultados para ello. Además de consignar las condiciones de los respectivos mercados y, en consecuencia, de los servicios afectos a tarificación, la C.R. aplica su atribución a las condiciones en que la tarificación no afecte la libre competencia, adicionales a las establecidas en la ley.

Tanto la consulta como la respuesta se mantienen dentro de las atribuciones que cada instancia tiene legalmente, no hay conflicto de intereses y cada cual asume sus responsabilidades de manera complementaria. En este caso, la estructura reguladora parece funcionar perfectamente.

5. Fijación de tarifas: reclamo no acogido *Caso 24 del catastro*

5.1 Antecedentes

Con posterioridad a la Res. N° 515 de abril de 1998 se inició el proceso de fijación tarifaria por las autoridades del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Para la Compañía Telefónica CTC Chile, el proceso se inició el 23 de octubre de 1998 y finalizó con el Decreto N° 187 del 4 de mayo de 1999, cuya toma de razón por Contraloría se produjo el 19 de agosto y que fue publicado en el Diario Oficial el 21 de agosto, fijando “*la estructura, nivel y mecanismo de indexación de los servicios afectos a fijación tarifaria, según lo dispuesto por la resolución N° 515, de la Honorable Comisión Resolutiva, y por los artículos 24° bis y 25° inciso final de la ley, que deberá aplicar en los próximos 5 años ...*”, es decir, en el quinquenio 1999-2004. El decreto tiene efecto retroactivo a partir del 5 de mayo de 1999.

En su fundamento, el decreto cita y se basa en los criterios señalados por la C.R. en su Resolución N° 515.

5.2 Origen del reclamo

El 9 de agosto del año 1999 VTR efectuó una presentación ante la C.R. con el fin de impedir la entrada en vigencia del decreto y de modificarlo. La Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A. hace una presentación el día 13 de agosto y el 16 y 17 se agregan otras presentaciones de VTR. Ello ocurre mientras el decreto se encuentra en la Contraloría General de la República para su toma de razón, la que tiene lugar el 21 de agosto.

5.3 Consideraciones y fallo

El 18 de agosto se dicta el fallo contenido en la resolución N° 548. La C.R. considera que no corresponde acoger la petición y se niega lugar a avocarse de oficio al conocimiento de los hechos, por ser improcedente. La improcedencia se basa en los siguientes argumentos:

- a) La solicitud se refiere a un Decreto Supremo ya dictado por los Ministerios citados conforme a sus atribuciones.
- b) Según las normas de la Ley General de Telecomunicaciones no corresponde a la Comisión Resolutiva intervenir en la fijación de tarifas a los concesionarios y sus modalidades.
- c) El Decreto Supremo impugnado aún no se encuentra en vigencia toda vez que el trámite de toma de razón está pendiente en la Contraloría General de la República.

5.4 El proceso tarifario en la prensa

El caso, como litigio llevado ante la C.R. no tiene resonancia en la prensa. Sin embargo, sí lo tiene el proceso tarifario, sus resultados y sus consecuencias. Se reconstruye a partir de las publicaciones noticiosas las instancias ante las cuales han reclamado CTC y VTR. Ello muestra que el caso no ha podido ser alegado desde el punto de vista de que el decreto tarifario no cumple con el mandato de facilitar el funcionamiento sectorial en términos de libre competencia en los mercados sujetos a tarifas.

En los archivos de prensa de la Subsecretaría de Telecomunicaciones²⁰ se encuentra el siguiente material relacionado con el proceso tarifario durante el período cercano al final del proceso de CTC.

<i>Año 1999</i>	<i>Titular</i>	<i>Contenido</i>
21-1	Aprobada modificación a la Ley General de Telecomunicaciones que establece mecanismo de retroactividad de tarifas	Se aprueba en el Senado una modificación al artículo 30 J de la L.G.T. que permite que los consumidores se beneficien de una baja de las tarifas, desde el primer día del nuevo quinquenio tarifario, aún cuando la entrada en vigencia sea posterior.
3-5	Gobierno fija nuevos valores en telefonía local a CTC	Anuncia la firma del decreto por los Ministros correspondientes, su envío a Contraloría, y proporciona detalles sobre las reducciones experimentadas en las tarifas de diversos servicios proporcionados por CTC
24-5	Aclaración de SUBTEL frente a rebajas anunciadas por CTC	SUBTEL aclara que las rebajas anunciadas por CTC al cargo fijo y otros servicios son de su propia responsabilidad, pues las nuevas tarifas aún no han sido revisadas por la Contraloría
1-6	Comunicado de Prensa SUBTEL	SUBTEL reacciona ante comunicado de prensa emitido por los diputados Tuma y Letelier, declarando falsa la acusación de haber negado información a los parlamentarios, así como la de filtración de información
19-7	Gobierno estableció forma de devolución de diferencias generadas por nuevas tarifas telefónicas	Anuncia la publicación de la Res. Exenta N° 996 que establece la forma, plazo y condiciones de las reliquidaciones por las nuevas tarifas.
9-8	Comunicado de Prensa SUBTEL	Reacciona ante comunicado de prensa entregado por VTR Hipercable el 9 de agosto, respecto al pago que deberá hacer el cliente

²⁰ <http://www.subtel.cl/noticias/>

		por cada llamada local
17-8	Sin observaciones de fondo Contraloría trasladó Decreto CTC a SUBTEL	El 17-8 la Contraloría trasladó a SUBTEL el Decreto tarifario de CTC haciendo siete observaciones, tres referidas al traspaso de información entre empresas, tres corrigen un error de cálculo y una sobre la tarifa del nivel especial 103, que se reduce.
18-8	SUBTEL reingresó Decreto CTC a Contraloría. Próxima toma de razón	SUBTEL devuelve el decreto corregido a Contraloría, destacando la acuciosidad y profundidad con que ésta analizó el decreto.
20-8	Contraloría tomó razón de Decreto CTC	El 19 de agosto la Contraloría tomó razón del decreto tarifario de CTC. Se recogen declaraciones de satisfacción de los ministros involucrados y se informa sobre reducciones promedio, se destaca el concepto de Tramo Local y la retroactividad.
31-8	Gobierno defenderá derechos de usuarios de telefonía-CTC	El Ministerio de Transportes y Comunicaciones se refiere al recurso de protección interpuesto por CTC ante los tribunales, declarando que de las seis impugnaciones hechas, 5 de ellas significarían alzas en las tarifas a público si son acogidas.

5.5 Conclusiones

La acción de VTR es completamente distractora y no sujeta a las atribuciones de la instancia ante la cual reclama.

6. Concesiones para telefonía inalámbrica (WLL)

Caso 26 del catastro

6.1 Antecedentes

La autoridad del sector de telecomunicaciones propició la introducción de la tecnología inalámbrica (WLL ó *Wireless Local Loop*) con el propósito de estimular y consolidar la competencia en el sector de telecomunicaciones, ya que es una alternativa de acceso al usuario que permite disminuir el “*poder monopolístico que tienen hoy día los cables de telefonía local sobre todo en lo que se refiere al uso de la última milla de acceso al usuario final*”²¹. Este servicio contempla la instalación de estaciones de radio con distribución de tipo celular, por lo que es especialmente útil para llegar con transmisiones de voz a residencias en las periferias urbanas ó en el área rural, sin necesidad de tender cables, y con transmisión de señales en banda ancha, como imágenes o videos, a pequeñas y medianas empresas. También puede tener una gran importancia en la masificación de Internet, tanto por estrato económico como geográficamente.

Para introducirla en Chile, SUBTEL fijó la norma técnica en la banda de frecuencias 3.400-3.700 MHz. El 30 de noviembre de 1999 fijó las bases para el concurso público que asignaría las concesiones y el 1 de diciembre llamó a concurso para presentación de propuestas. Se otorgaría un máximo de tres concesiones en bandas de 100 MHz por zona geográfica para instalar, operar y explotar el servicio, que permitiría prestar servicios de telefonía local, excluida la móvil²². La zona de servicio de cada concesión podía abarcar todo el territorio nacional y sólo estaban excluidos de presentarse al concurso los concesionarios de servicios de telefonía intermedios de telecomunicaciones que proveyeran servicios de larga distancia. Cada empresa participante sólo podía postular a una concesión, considerando a las filiales y la matriz como una sola empresa.

A fines de diciembre de 1999 había 30 interesados en las bases del concurso. La fecha de apertura de propuestas que era originalmente el 8 de marzo del 2000 se postergó primero para el 26 de abril y luego para el 24 de mayo.

6.2 El litigio

La norma técnica definida y ciertas especificaciones del llamado a concurso para las nuevas concesiones fueron objetadas por Chilesat S.A., MIC Chile S.A., VTR Global Com. S.A. y TRANSAM Comunicaciones S.A. en el sentido de no resguardar la libre competencia, mediante denuncias a la Fiscalía Nacional Económica.

²¹ Minuta WLL. Minecon. 2000

²² La subdivisión del espectro radiológico sería la siguiente:

Bloques	Frecuencias Recepción Bases	Frecuencias Transmisión Bases
A	3.400-3.450 MHz	3.500-3.550 MHz
B	3.450-3.500 MHz	3.550-3.600 MHz
C	3.600-3.700 MHz	

El Fiscal inició una investigación en marzo de 2000 y la C.R. emitió la Res. N° 570 el 10 de mayo, avocándose al estudio de las denuncias y decretando como medida precautoria la suspensión, a contar del 2 de mayo de 2000, del concurso convocado por medio de la Resolución Exenta N° 1.498.

Los declarantes en la investigación a favor de la norma técnica definida y el llamado a concurso son: Subtel, CTC S.A. y CTC Comunicaciones Móviles S.A., en tanto Entel Phone S.A. y Entel PCS Telecomunicaciones S.A. formulan la única observación de que si participa algún actor dominante y se le asigna una concesión deberían aplicarse los principios contemplados en la Res. N° 515 de la C.R. sobre tarifas y desagregación de redes para el operador dominante. (Caso 18 del catastro). Con numerosas observaciones relativas a la limitación de la libre competencia hacen presentaciones Chilesat S.A.; Telesat S.A.; Transam S.A.; Mic Chile S.A.; CNT; CMET; Smartcom S.A.; Comunicaciones y Telefonía Rural S.A.; Telefónica Manquehue S.A. y VTR Global Com S.A.

6.2.1 Los argumentos de las empresas afectadas

A continuación se resumen los puntos objetados y los argumentos entregados por los denunciantes en sus presentaciones y denuncias.

a) Sobre la norma técnica emitida que define tres bandas de 100 cada una y el número de licencias

- Las tres bandas unido al hecho que la concesión puede ser nacional, limitan el número de competidores en circunstancias que hay posibilidades técnicas de definir bandas de menor amplitud: en la mayoría de los países se han definido bloques de 50 MHz lo que duplicaría el número de concesiones posibles
- Para la banda C no se dispone actualmente de equipos que la utilicen, por lo que la empresa a la que se le asigne enfrentará problemas técnicos y económicos. También se menciona por una empresa el hecho que actualmente está ocupada.

b) Sobre la desagregación en áreas geográficas

- La fórmula establecida en las bases del concurso para calcular el puntaje según excelencia del servicio favorece a las áreas de mayor concentración de población y beneficia a las compañías dominantes como CTC y Entel, que ya lo cubren, por lo que es mejor para la competencia que las concesiones se otorguen en forma separada para cada zona geográfica del país.
- La cobertura nacional como criterio de adjudicación es una barrera a la entrada de nuevos oferentes

c) Sobre la participación de las empresas dominantes en telefonía local y la definición del servicio

- Debería definirse claramente el mercado al cual se aplica la telefonía inalámbrica
- El llamado deja abierta la posibilidad de que alguna de las compañías telefónicas locales dominantes obtenga alguna de las concesiones y ofrezcan servicio local al

margen de las regulaciones de ese mercado, por lo que debería restringirse su participación en el concurso.

- No hay salvaguardias contra subsidios cruzados entre empresas relacionadas de telecomunicaciones que actúan en el mismo mercado, por lo que podría haber traspasos desde la matriz a la filial apoyándola en un proyecto que por sí sola no podría ofrecer.

d) Sobre la boleta de garantía

- Los montos de las boletas de garantía de 18.000 UF como garantía de seguridad y de 700.000 UF como garantía de ejecución del proyecto se consideran muy altos y actúan como barrera de entrada a la licitación, en desmedro de la participación de las empresas más pequeñas o de competidores regionales.

e) Sobre la participación de los carriers.

- SUBTEL no está facultada para excluir del concurso a los carriers
- Los concesionarios de servicios de telecomunicaciones que provean servicios de larga distancia deberán constituir filiales antes de las ofertas, lo que los discrimina frente a los que podrán hacerlo después de la adjudicación, generándose una barrera de entrada al acceso de los portadores

6.2.2. El informe del Fiscal Nacional Económico

El Fiscal Nacional Económico, después de requerir información adicional a SUBTEL, evacúa un informe a la C.R. en el cual recoge la mayor parte de las observaciones más sustanciales a la norma técnica y al llamado a concurso. En él se determina que:

- el denominado servicio público telefónico inalámbrico es servicio público telefónico local;
- la división de la banda en sólo tres bloques restringe la libre competencia y debería dividirse en seis bloques de 50 MHz;
- se deberían corregir las bases del concurso otorgando concesiones por áreas geográficas;
- el monto de las boletas de garantía debe determinarse por áreas
- debe evitarse que una misma empresa o grupo obtengan más de una concesión por área;
- las compañías dominantes en determinadas áreas deben quedar excluidas del concurso público en ellas.

6.2.3. Contrapropuesta de SUBTEL

El 21 de julio el Subsecretario de Telecomunicaciones envió un ordinario a la C.R. solicitando el alzamiento de la medida precautoria, es decir, que se permitiera replantear el concurso público con modificaciones. Se reconoce que el nuevo servicio de telefonía inalámbrica compite con las alternativas existentes (y futuras) de suministro de servicios de acceso por banda ancha, es decir, compite con la red alámbrica de cobre y la red de televisión por cable y que se dirige a dos mercados: el de la telefonía de voz para servicios orientados a zonas rurales o nuevos desarrollos habitacionales (servicios de

banda angosta) y el de servicios de banda ancha orientados a empresas medianas y pequeñas y residencias de altos ingresos. En la división de la banda de frecuencias influye el tipo de competidores y de mercados que enfrentarán los concesionarios, así como la competencia en la provisión de equipos en cada sub banda y el costo asociado a los servicios provistos. Por este motivo, SUBTEL considera importante que se consolide una industria con costos competitivos. La argumentación contrasta con afirmaciones hechas en un informe anterior de SUBTEL (10 de marzo de 2000, solicitado por el Fiscal N.E.) en el que se dice que *“en cuanto a la diferencia de la telefonía inalámbrica con la tecnología LMDS, es esencialmente el ancho de banda y el tipo de usuarios que son atendidos por dicho servicio, ya que los equipos de 3.400-3.700 MHz están diseñados para acceder directamente a abonados residenciales, proveyendo telefonía y aplicaciones de transmisión de datos de baja velocidad, en cambio el LMDS está concebido para atender a pequeñas y medianas empresas suministrando servicios con aplicaciones de voz, video y datos de alta velocidad (banda ancha).”*²³

Las propuestas de SUBTEL son:

a) Perfeccionar la normativa (Atribución de SUBTEL)

- Cambiar la licitación a dos operadores nacionales en 100 MZh y dos operadores regionales de 50 MHz, resultado más conveniente en términos de competencia después de analizar cuatro alternativas, considerando que:
 - los costos de operación aumentan a medida que el ancho de banda disminuye, por lo habrá más posibilidades de establecer precios competitivos con otras redes de acceso si los operadores cuentan con mayor ancho de banda;
 - las concesiones de nivel nacional reducen los costos por economías de escala, lo que permite garantizar la cobertura en áreas menos atractivas, cuestión que no harían las concesiones regionales, concentradas en nichos de clientes de alto tráfico;
 - el tamaño del mercado potencial no permite espacio para más de cuatro operadores, según previsiones de demanda de SUBTEL;
 - en el mercado de acceso de banda ancha compiten el cable módem y, próximamente, la red alámbrica de par de cobre con tecnología ADSL, de manera que las concesiones de la banda 3.400-3.700 MHz incrementarán la competencia si los operadores entrantes son distintos de los de las otras redes.
- Ajustar los montos de las boletas de garantía para las concesiones regionales.

b) En lo que se refiere a las atribuciones de la C.R. sugiere:

- La participación de la empresa dominante (CTC) sin salvaguardias constituye una amenaza a la competencia, ya que si ésta se adjudica una concesión puede ofrecer servicios empaquetados sin tarifas reguladas, cambiando su clientela de red fija hacia la red inalámbrica, por lo que sugiere diversas maneras de salvaguardias, incluso propone dejar fuera de este concurso a la empresa dominante en telefonía fija.
- Cautelar que una misma empresa o grupo empresarial no obtenga más de una concesión en una misma área geográfica.

²³ Resolución N° 584 de la Comisión Resolutiva, citando el informe de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, párrafo 4.6.d

Aunque la propuesta de SUBTEL amplía el número posible de competidores, prevé una posible estructura del mercado basada en las nuevas aplicaciones posibles de la telefonía inalámbrica, la evolución de los costos y de la demanda, determinando de antemano la cantidad máxima y eficiente de competidores.

La solicitud fue denegada por la C.R. que continuó discutiendo el caso hasta el mes de septiembre.

6.3 La Resolución N° 584

El proceso conduce a emitir la resolución N° 584, el 27 de septiembre de 2000. En relación con los puntos en litigio, considerando las presentaciones, denuncias y los antecedentes proporcionados por la SUBTEL y el informe del Fiscal Nacional Económico, la C.R. tiene las siguientes posturas reflejadas en sus considerandos:

- Corresponde a SUBTEL dictar las normas técnicas y la Comisión debe cautelar que éstas no afecten la libre competencia.
- La norma técnica debe tener la denominación que corresponde al servicio: servicio público telefónico local.
- Las compañías telefónicas dominantes están afectas a un régimen tarifario especial que incorpora cautelas para la libre competencia, particularmente sobre la desagregación de redes, por lo que éstas podrían concursar si se provee la supervisión de la desagregación de redes.
- Para cautelar adecuadamente la libre competencia *“es conveniente que el concurso público permita a los interesados optar libremente por bloques de frecuencias de 50 MHz de modo tal que el mercado determine la cantidad de operadores.”*

A partir de los cuales resuelve que SUBTEL deberá modificar la norma técnica y las bases del concurso según los criterios e instrucciones que se indican:

- El servicio a otorgar en concesión es el de “servicio público telefónico local”, lo que deberá explicitarse en la norma, y las concesionarias podrán determinar libremente los tipos de comunicaciones a ofrecer.
- Subdivisión de la banda en forma homogénea, que no genere un uso ineficiente del recurso y que no restrinja artificialmente el número de operadores, como se señala en los fundamentos (bandas de 50 MHz).
- Podrán participar todas las empresas que cumplan los requisitos y reglamentos.
- Se permitirá la superposición de zonas de servicio de hasta dos concesiones asignadas a una empresa o grupo de empresas en una misma área geográfica y, en este caso, las frecuencias totales asignadas no deberán exceder de 100 MHz.
- Se otorgarán concesiones cuya zona de servicio sea propuesta libremente por los interesados.
- El monto de la boleta de garantía asociada a cada concesión deberá cautelar la ejecución del proyecto sin constituir una barrera de entrada.

6.4 Reacciones de SUBTEL y argumentos de Minecon

Normalmente, el tema habría terminado con la resolución que indicaba los criterios a aplicar. En otros casos, ha habido presentaciones a la Corte Suprema de parte de las empresas que no quedan conformes por el fallo. En este caso, las empresas estuvieron de acuerdo con el fallo en tanto el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones presentó un recurso de queja a la Corte Suprema contra los integrantes de la C.R. por “grave falta y abuso al dictar la res. N° 584 ... resolviendo que esta Subsecretaría **deberá modificar la norma técnica ... y las bases del concurso público ...**”

Hay una diferencia de fondo entre las posturas de la SUBTEL y la C.R. en cuanto a la formulación de la norma técnica y del concurso, como ya se ha visto en ambas exposiciones. También hay una diferencia de forma, generándose una disputa por la interpretación de las atribuciones que corresponden a una y otra instancia.

6.4.1. Sobre las diferencias de contenido entre SUBTEL y la C.R..

Las diferencias se producen sobre el ancho de banda, el número máximo de concesionarios, la cobertura nacional o regional de las concesiones y la participación de la empresa dominante en el concurso. No se presentaron pruebas definitivas sobre los argumentos relacionados con costos ni tamaño de mercado, por lo que la diferencia válida, a nuestro juicio, se produce en la perspectiva que parecen aplicar ambas instancias.

La C.R. claramente busca abrir la competencia al mayor número posible de empresas, deja mayor amplitud de decisiones al juego de la competencia y el mercado y confía en la posibilidad de vigilancia por parte de las autoridades del cumplimiento de la desagregación de redes por la empresa dominante. Pone el énfasis en romper el monopolio de la telefonía local fija.

La SUBTEL, en cambio, tiene la perspectiva de construir una competencia más limitada en un mercado sostenible en términos de menores costos y magnitudes de la demanda, alcanzar coberturas nacionales y de esa manera competir con otras tecnologías de banda ancha. Según su alegato a la Corte Suprema, la norma técnica con bandas de 100 MHz “creará una nueva oportunidad para que los habitantes de nuestro país puedan acceder a las nuevas tecnologías, en especial Internet....” Y más adelante expresa: “ ... los fines sociales implícitos en la correcta introducción de este servicio, justifican una normativa como la que dictó la Subsecretaría en su resolución N°1.498, de manera de otorgar un número de concesiones con suficiente ancho de banda, que permita a las operadoras establecer precios que aseguren la masificación del servicio en relación con las redes tradicionales, dominadas por sólo algunas empresas.” Gran parte de la defensa de su postura se sustenta en la factibilidad técnica de una industria en crecimiento, en condiciones en que priman los intereses de la población por sobre los intereses de las empresas concursantes y en la utilización de la banda ancha por la telefonía inalámbrica.

Ambas son visiones diferentes de las perspectivas futuras de desarrollo de los mercados accesibles con telefonía inalámbrica, de sus estructuras y de sus beneficios para los consumidores.

6.4.2. Sobre las diferencias de forma entre SUBTEL y la C.R..

La mayor parte del alegato ante la Corte Suprema se fundamenta en la interpretación de las atribuciones de una y otra instancia, pues es lo que la legislación permite alegar frente a la justicia. El Ministro pide que se modifique la Res. N° 584 de manera que lo que está expresado como un mandato de la C.R. a SUBTEL, se exprese como un requerimiento o solicitud de modificación o derogación. A través de esta argumentación de forma, está en juego quién decide sobre la norma definitiva y las condiciones del concurso a aplicar, lo que indica que el desacuerdo es profundo en materias de contenido. En los documentos de SUBTEL examinados está siempre presente la idea de la diferenciación de atribuciones: SUBTEL tiene atribuciones para definir la norma técnica, pero no para definir si la empresa dominante puede participar en el concurso sin entorpecer la competencia, materia que considera debe decidir la C.R.

El conflicto fue reflejado en la prensa también como una cuestión de forma y de atribuciones, al reproducir ésta las primeras reacciones del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones (además Ministro de Obras Públicas). Según sus declaraciones con respecto al fallo de la C.R.: *“no corresponde al organismo antimonopolios determinar ‘condiciones técnicas’ y cómo se debe prestar un servicio de telecomunicaciones máxime cuando el organismo técnico facultado por ley ha actuado diligentemente en la dictación de la norma técnica...”*, ó la situación es *“peligrosa por cuanto refleja una continua competencia entre la Fiscalía Nacional Económica y la SUBTEL”*²⁴ La Fiscalía se mostró *“sorprendida por la reacción”* y aclaró que el fallo correspondió a la Comisión Resolutiva y que fue laborioso conseguir un acuerdo.

6.4.3. La perspectiva de Minecon

Aunque no participa institucionalmente en el litigio, el Ministerio de Economía tiene un papel importante en la regulación del sector.²⁵ Desde su perspectiva, la solución que se lleve a cabo para introducir la tecnología inalámbrica tendrá gran influencia en la conformación de un mercado de oferentes de distintas tecnologías de banda ancha, lo que para el Ministerio de Economía es un tema principal para el desarrollo del sector y del país, considerando también que puede ser clave para la masificación de Internet en Chile.

Las redes que pueden ofrecer servicios en banda ancha son: la red de cobre, preponderante en la telefonía fija y que permite ofrecer servicios de banda ancha

²⁴ Declaración del Ministro citada por la prensa el 2 de octubre de 2000, a propósito del fallo de la C.R.

²⁵ Ahumada, Gabriela. 2000. *“Indicadores de Regulación...”* página 16. En la página www.minecon.cl el Ministro enumera sus áreas de preocupación, entre ellas *“... facilitar la incorporación de nuevas tecnologías de la información en las esferas público y privada; perfeccionar la institucionalidad regulatoria garantizando la libre competencia, así como la protección de los derechos de los ciudadanos...”*

denominados DSL (Digital Subscriber Line), la red de cable (servicios de “cable módem”) y la red inalámbrica. Los operadores que quieran ofrecer servicios de banda ancha con tecnologías DSL tendrían que hacer uso de la desagregación de la red según el D.S. N° 187 de 1999. Minecon señala que aún no está resuelto el tema de una oferta de facilidades por parte de CTC para la provisión competitiva de ADSL, porque se denuncian prácticas como barreras a la entrada y discriminación en la oferta dada a conocer por CTC.

Con antelación al llamado a concurso se discutió ampliamente las diversas formas de licitar esta frecuencia para telefonía inalámbrica. Minecon analizó experiencias y sus respectivas ventajas y desventajas, inclinándose por el concurso al mejor proyecto técnico, que es la solución llevada a cabo por SUBTEL. Las formas posibles eran:

- concurso por mejor proyecto técnico
- remate al oferente que ofrezca la mayor cantidad de dinero por la concesión
- sistema mixto que cobra un monto igual para el mismo ancho de banda y gana el mejor proyecto técnico

En relación con los argumentos contrastados por las partes en este litigio sobre los costos, anchos de banda y tamaño del mercado potencial, el Ministerio de Economía opina que no se cuenta con los estudios suficientes para adoptar una u otra postura. Sin embargo es partidario de licitar bandas homogéneas. En general se muestra de acuerdo con la res. N° 584 y aunque reconoce que es la primera vez que la C.R. cambia una norma técnica, Minecon considera que lo hace en función del desarrollo competitivo de un nuevo mercado, de manera que la C.R. actuó oportunamente en este caso para desarrollar la competencia y no existe una intromisión en los aspectos técnicos propios de la SUBTEL.

6.5 Conclusiones

Este es un caso de apertura a la competencia mediante la introducción de nueva tecnología en dos mercados en los que opera una empresa dominante. Los elementos para evaluar conductas anti competencia considerados en su desarrollo son:

⇒ ***Apertura del mercado de la telefonía local a más competidores mediante redes de telefonía inalámbrica. Comportamientos anti competencia:***

- Abrir un concurso con barreras a la entrada y con ventajas para las empresas grandes con cobertura nacional y para la dominante en telefonía local:
 - por monto de boleta de garantía
 - por llamar a una licitación nacional
 - por asignar mejor puntaje a quien cubre mayor parte del territorio en menos tiempo (ventaja a quien tiene más infraestructura)
- Peligro de conductas desleales a la competencia si participa el monopolio de telefonía local (CTC)

- Posibilidad de no acatar regulación: no atenerse al decreto de fijación tarifaria porque ofrece un producto similar, pero calificado como producto de mercado competitivo y por lo tanto no regulado
- Ofrecer servicios empaquetados

⇒ ***Apertura del mercado de banda ancha con la tecnología WLL***

- Posible competencia desleal si participa el monopolio de telefonía local y no otorga facilidades a los competidores (o mala calidad de éstas) para la instalación de servicios de banda ancha con tecnología ADSL.

El tema y su desarrollo han puesto en evidencia las dificultades de separar la índole de los problemas y su solución integral llevada a cabo con la intervención de distintos organismos con distintas tareas específicas y atribuciones.

Los objetivos, a veces coincidentes entre instituciones, a veces no tanto, son los siguientes:

- Cautelar el principio de la libre competencia;
- Beneficiar al consumidor, mediante servicios más baratos, extendidos y oportunos en el tiempo;
- Desarrollar el sector de telecomunicaciones sobre bases técnico económicas sólidas;
- Incorporar nuevas tecnologías al servicio de los objetivos anteriores.

En el desarrollo del caso se advierte una superposición entre problemas de índole técnica, económica, de resguardo de la competencia (funcionamiento de los mercados) y de capacidad y atribuciones reguladoras.

Los problemas técnicos se refieren a las alternativas posibles de solución, en este caso, el ancho posible de las bandas de frecuencias. Los problemas económicos son relativos a la factibilidad económica de unas y otras soluciones, es decir, a los respectivos costos.²⁶ A ello se superpone una exigencia de libre competencia, donde pasan a ser muy importantes el número de licencias, las barreras a la entrada y el funcionamiento correcto del mercado, y finalmente una visión social del desarrollo del sector en función del beneficio de los consumidores y del país en general.

Aparentemente la SUBTEL debe hacerse cargo de los problemas técnicos y de desarrollo estratégico del sector, la C.R. de los aspectos de cautela de la competencia y el Minecon tendría que responder por los aspectos económicos y de política nacional, así como del bienestar de los consumidores.

²⁶ Del ordinario N° 33893, 21 de julio de 2000, dirigido por el Subsecretario de Telecomunicaciones a la C.R.: “...en la definición de banda hay que tener en cuenta otros factores, la competencia en la provisión de equipos en cada sub banda, la capacidad de proveer servicios de banda angosta (sólo telefonía) o de banda ancha (telefonía, Internet y datos), y, finalmente, el costo asociado a la provisión de dichos servicios, el que no es independiente del ancho de banda que se asigne. / Por lo anterior, la decisión acerca de la división de la banda 3.400-3.700 MHz, además de los aspectos técnicos que evidentemente involucra, es fundamentalmente un problema económico.” (Subrayado nuestro)

La forma en que se ha desarrollado este caso sugiere que la institucionalidad actual se ve sobrepasada, ya sea porque el avance tecnológico plantea problemas muy nuevos en los cuales hay poca experiencia, incluso internacional, o porque la división de diferentes aspectos de reglamentación en diversas instancias no permite llegar a la mejor solución integral del problema, lo que sugiere que hay que estudiar cambios hacia estructuras más horizontales. Las instancias de reclamación (C.R. y Tribunales) son utilizadas como instancias de participación, de negociación, de publicidad y finalmente de poder, no sólo por las empresas, sino también por el aparato regulatorio, como en este caso. Por otra parte, el gran público y los consumidores más específicos: usuarios de Internet, pequeñas empresas, habitantes de zonas con menor dotación de telefonía, no tienen oportunidad de participar en la discusión.

Probablemente haya que prestar más atención al establecimiento de mecanismos de conciliación entre diversos intereses, cuidando que la asimetría actual de poderes no se manifieste en ellos. También hay que reconocer y explicitar al máximo las distintas perspectivas y sus implicaciones para todo el espectro de decisiones a tomar. Por ejemplo, puede haber diferencias de perspectiva importantes entre una visión representativa de un programa de gobierno y la de un organismo que es un tribunal especial, conformado de una manera discutida con anterioridad y que puede representar otros intereses.

VI Conclusiones y Recomendaciones

La característica central del mercado de telecomunicaciones chileno es que se origina en un monopolio “natural” de telefonía fija y otro de telefonía de larga distancia. El proceso litigioso ha acompañado la privatización de las empresas, la apertura de los mercados de larga distancia y móvil, el perfeccionamiento de la legislación y una mayor experiencia en regulación. Pero ello no ha sido gratuito. El origen de la alta litigiosidad en el sector se encuentra en que los organismos antimonopolios no sólo tienen que velar por la libre competencia, sino que en muchos casos crear las condiciones para que los mercados monopólicos se abran a la competencia y se transformen, manteniendo en ellos la presencia del monopolio original.

Como dicen los autores citados: *“El poder monopólico ... en el período transicional va a depender crucialmente de tres elementos: la forma en que se haya privatizado el monopolio estatal, en términos del poder de mercado inicial otorgado...; las normas que se establezcan en términos de integración de firmas para la provisión de múltiples servicios; y la capacidad regulatoria del Estado, en términos de la detección y sanción de conductas atentatorias contra la emergente competencia.”*²⁷

La conclusión más evidente del análisis de la información es que la litigiosidad ha tenido dos vertientes. Una, que corresponde a conductas directamente atentatorias a la libre competencia, generalmente originadas en las actuaciones de la CTC. Otra, relacionada

²⁷ San Martín y Fuentes, op. cit.

con maniobras distractoras, reclamaciones ante fallos o ante disposiciones de las autoridades regulatorias, utilizada también por CTC pero sobre todo por CMET y otras.

Respecto a la primera, hay que considerar que los organismos reguladores y antimonopólicos generalmente han coincidido en abrir a la competencia los nuevos mercados de larga distancia y telefonía móvil permitiendo participar en ellos a la empresa dominante en telefonía fija. Ello significa que es normal esperar que ésta intente utilizar sus ventajas y que la institucionalidad se vea enfrentada a prever, defender y sancionar dichas ocurrencias cuando las acciones tienen carácter anticompetitivo.

Sin embargo, en el caso de las concesiones para telefonía inalámbrica se observa una diferencia de criterios, en que el organismo regulador consideraba inconveniente la participación de CTC y el organismo antimonopólico prefería permitir su postulación y cambiar algunas condiciones que dieran mayor posibilidad a otros participantes. Es este segundo tipo de resguardo el que es recomendable mantener en las futuras aperturas o nuevas concesiones.

Por otra parte, hay ciertas estrategias que puede haber llevado a cabo la empresa monopólica que son difíciles de reconocer y de probar, como las de empaquetamiento de servicios o la calidad no homogénea de las interconexiones. El proceso ha sido realizado dando garantías a todos y confiando en que mediante la regulación sea posible controlar sus estrategias anticompetitivas

Una debilidad que aparece en el proceso es que, reconociendo la utilidad de las medidas precautorias para interrumpir acciones contrarias a la competencia, la demora de las investigaciones ha hecho que, en algunos casos, a la empresa le sea conveniente la transgresión, más si ella derivó en ventajas que no se perderán cuando se trata de la apertura de mercados. Al respecto parecería que las sanciones no ejercen el esperado efecto disuasivo y por lo tanto hay que revisarlas, o estudiar con mayor detalle la actuación de los tribunales y en qué medida ante las apelaciones sistemáticamente suavizan los castigos. También conviene revisar la posibilidad de más medidas sancionadoras con efecto retroactivo, que actualmente sólo tienen las multas.

La participación de las empresas de menor tamaño en la litigiosidad ha sido escasa y no parece probable que aumente. Ellas no tienen la capacidad ni el interés de generar conductas anticompetitivas y probablemente más bien les conviene llegar a acuerdos con las grandes. Las participaciones de mercado que disputan son menores por lo que es recomendable continuar resguardando la regionalización de los mercados, mediante concesiones regionales. No está en los principios de la libre competencia dar ventajas a las empresas más débiles. Sólo se cautela el que tengan las mismas oportunidades de competir, aunque de hecho no puedan ser aprovechadas por igual. Este es un tema de política de desarrollo que podría ser discutido a la luz de los principios de la defensa de la competencia.

La participación de las empresas no dominantes en los reclamos por disposiciones de los organismos reguladores y en otras acciones de distracción del aparato antimonopólico ha

sido más activa en los primeros años del estudio, tendiendo a disminuir en los últimos. Su menor tamaño se traduce en una menor posibilidad de llevar adelante litigios que pudieran ser costosos, tanto por la dedicación de profesionales de parte de la empresa a mantenerlos, defenderlos, presentar posiciones, como a la posibilidad real de afrontar multas o costas en caso de pérdida de la causa. Sería recomendable investigar si las condiciones totales del costo económico directo de presentar escritos y el indirecto de las sanciones que podría aplicar una empresa dominante contra una más pequeña, al margen de los procesos, son un factor de desaliento de reclamaciones para las empresas más pequeñas.

Recurrir a la litigiosidad no es solamente un tema de acceso a recursos de parte de las empresas. También ésta distrae recursos públicos, en el área de regulación y en la de defensa de la competencia. Es un hecho que la dotación de recursos influye en las respectivas posiciones de poder, sobretodo en discusiones técnicas y en campos tan innovativos como las telecomunicaciones. La Fiscalía Nacional Económica logró modificar la ley de defensa de la competencia y consiguió mejor dotación para llevar a cabo sus tareas.

Esto, que es válido para la actividad estatal antimonopólica, lo es también para los organismos de regulación, que están estrechamente comprometidos con la mantención de la competencia. Moguillansky opina que hay debilidad en el sector de la regulación tanto por el desnivel de recursos a los que accede SUBTEL en comparación con los de la principal empresa regulada como a la dificultad de *“prever situaciones conflictivas generadas entre las empresas y poder regularlas, que se debe a la rápida introducción de nuevas tecnologías y nuevos productos y servicios, en un ambiente donde los requerimientos de interconexión y sus precios son los elementos fundamentales que cabe regular.”*

No hay que disminuir el mérito de los casos en que se ha solicitado la opinión calificada de la C.R: de parte del organismo regulador y ésta ha dictado fallos importantes, con criterios que han inspirado las modificaciones legales llevadas a cabo. Es el caso de la Res. N° 389, anterior al período estudiado, sobre la participación en el mercado de larga distancia de la compañía monopólica, y la Res. 515, sobre el grado de monopolio de los diversos mercados de telecomunicaciones y criterios básicos para el proceso de tarificación.

La actuación del aparato antimonopolios ha sido cada vez más de vigilancia de las acciones de tal manera que intenta detener al inicio, o en otros casos prever las conductas antimonopólicas. El “calling party pays plus” fue un caso en que la rápida intervención de la Fiscalía Nacional Económica, antes de recibir denuncias, logró poner medidas precautorias a una acción que, de haberse prolongado, habría causado una mayor consolidación del mercado de telefonía móvil hacia la filial de CTC. El “WLL” también es un ejemplo de intervención eficiente, que logra poner en discusión un llamado a concurso con implicaciones no deseables sobre la libre competencia. Es una buena política la de adelantarse y prever los conflictos, adecuando de antemano los instrumentos reguladores. Es recomendable que tanto los organismos reguladores como los

antimonopólicos destinen recursos a la previsión del desarrollo tecnológico y económico de las telecomunicaciones para anticipar los puntos de conflicto.

En algunos litigios, y muy especialmente en el caso de las concesiones para telefonía inalámbrica, se han producido diferencias de opinión entre Mintratel a través de Subtel y la Fiscalía Nacional Económica, que conducen a discutir las atribuciones de unas u otras. La SUBTEL debe hacerse cargo de los problemas técnicos y de desarrollo estratégico del sector, la Comisión Resolutiva de los aspectos de cautela de la competencia y el Ministerio de Economía de los aspectos económicos y de política nacional, así como del interés de los consumidores. Aunque las atribuciones parecen estar bien definidas, las soluciones se interrelacionan. Las decisiones técnicas tienen importantes aspectos económicos y a veces no es posible aislarlos de la situación de competencia que se vive o se crea con las alternativas de decisiones que enfrentan las distintas autoridades. El estudio del caso 26 (WLL) sugiere que la institucionalidad vigente parece sobrepasada, tanto porque el avance tecnológico plantea problemas nuevos como porque la división de diversos aspectos de la reglamentación en organismos diferentes no facilita la solución integral del problema. Allí se sugiere prestar más atención a establecer mecanismos de conciliación entre diversos intereses que cautelen la actual asimetría de poderes.

También se originan diferencias, que no han sido fuente de conflictos, entre lo que determina el Fiscal Nacional Económico con su equipo institucional y las resoluciones adoptadas por la Comisión Resolutiva. En los casos revisados parecen coincidir las visiones y sólo se producen diferencias menores. Sin embargo los casos son cada vez más exigentes en cuanto a conocimiento y dominio de los aspectos técnicos, para abordar los cuales la Fiscalía tiene algunos recursos y tiempo, lo que no ocurre con los miembros de la Comisión.

Es fácil asignar los casos a los diferentes mercados porque los cambios producidos en éstos han influido y a la vez han sido influidos por la litigiosidad. La apertura del mercado de larga distancia a la libre competencia originó 10 de los 26 casos del período, y la telefonía móvil fue protagonista de uno de los casos más paradigmáticos de intervención anticompetitiva por parte de un monopolio. La transmisión de TV por cable no ha sido litigiosa, probablemente por la política de alianzas y de reparto del mercado seguida. En cuanto a los productos relacionados con Internet, no ha habido litigiosidad pero es una de las áreas en que, mientras haya dependencia de la última milla para llegar al usuario final, es probable que aparezcan casos.

La apertura del mercado de larga distancia reveló la existencia de vacíos jurídicos en cuanto a definiciones de plazos y superposición de normativas legales, cuestión que fue solucionada para ese mercado y que habría que cuidar no se repita, mediante un énfasis predictivo en los organismos de regulación y antimonopólicos.

El crecimiento del sector de telecomunicaciones, que ha sido alto desde el período de las privatizaciones y con las consiguientes aperturas de los mercados de larga distancia y móvil, puede continuar en el futuro. La cobertura de servicios de telecomunicaciones ha

aumentado mucho pero aún es baja en relación con los países de ingresos altos²⁸ y las previsiones de demanda son muy optimistas ante lo cual las principales compañías (CTC y Entel) han proyectado altas inversiones en los próximos años²⁹. Continuará la característica del sector, interesado en la incorporación de nuevas tecnologías lo que probablemente modifique la estructura del mercado y las participaciones relativas.

La capacidad de inversión de los dos grandes grupos sigue siendo muy superior al resto, por lo que es posible que sigan con la misma política, exitosa para ellos, de participar en los nuevos mercados diversificando su estructura y creando nuevas filiales, para lo cual proyectan realizar las inversiones necesarias.

Un cambio importante viene con la introducción de la tecnología inalámbrica, que podría, junto con el avance de la telefonía móvil tradicional, hacer cada vez menos importante la última milla de acceso al usuario, en la que se basa hasta ahora el monopolio de CTC.

Teóricamente el mercado, si funciona bien, tiende a seleccionar las empresas y proyectos eficientes y viables de manera que se ofrecen servicios de calidad y más baratos. Pero conviene tener presente que los mercados son todavía muy imperfectos y pueden originar derroches de recursos o traspasos de ganancias monopólicas a través de, por ejemplo, la propiedad de concesiones licitadas que posteriormente, transformadas en bien escaso, se venden. Un problema tipo relacionado con este tema es, por ejemplo, dar menos concesiones pensando que serán más sustentables y habrá menos fusiones, o permitir que el mercado se recomponga cuando algunas no tan sustentables fallan.

²⁸ Ver Ahumada, enero 2000. Chile comparado con USA tiene alrededor de 1997, por cada 100 habitantes, 18 teléfonos fijos (USA: 64,4), 2,8 móviles (USA: 20,6), 4,3 suscriptores de cable (USA 24,6) y 0,15 usuarios de Internet (USA: 9,8)

²⁹ Moguillansky, op.cit.

VII Bibliografía y fuentes consultadas

Ahumada Theoduloz, Gabriela.

- *The calling party pays plus case. Chile.* Documento presentado en Bangkok. Marzo de 2000
- *Indicadores de Regulación de Servicios de Utilidad Pública 1999.* Ministerio de Economía, Chile. Enero 2000
- Síntesis del documento “*Análisis de la Política y Gestión Tarifarias y de Subsidios en los Servicios de Utilidad Pública*”, Inecon Consultores, 1999.

Moguillansky Graciela. *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?* F.C.E./CEPAL, Chile 1999

San Martín, Gregorio y Fuentes, Fernando. *Problemas económicos en la regulación del sector de las telecomunicaciones.* Capítulo del estudio “*Evaluación de los Procesos de Fijación Tarifaria en Telecomunicaciones y Normativa Vigente.*” Consultora Gregorio San Martín y Consultores Asociados Ltda. Noviembre 1999.

Fiscalía Nacional Económica

- Archivo de Casos: roles y resoluciones
- Texto vigente Ley de Defensa de la Competencia. Junio 1999

Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones. Texto actualizado.

Ministerio de Economía.

- Fotocopias de Resoluciones relativas a los Casos Paradigmáticos.
- Minutas sobre caso WLL
- Base de datos de prensa
- www.minecon.cl Varias informaciones

Subsecretaría de Telecomunicaciones.

- *Bases del Concurso Público para otorgar concesiones de servicio público inalámbrico en la banda de frecuencias 3.400-3.700 MHz.*
- *Evacuación de traslado respecto de medida precautoria.* 17 de mayo de 2000
- *Solicitud de alzamiento de medida precautoria.* Ordinario N°33893 del Subsecretario de Telecomunicaciones a la Comisión Resolutiva. 21 de julio de 2000.
- *Recurso de queja ante la Corte Suprema.* Dirigido por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, 4 de octubre de 2000.
- www.subtel.cl Varias informaciones

Internet. Información de Páginas Web.

- www.ctc.cl

Anexo 1

Catastro de litigios de la Comisión Resolutiva

Caso N° = 1 N° rol = 452-93 Fecha inicio = 13-10-1993
Fecha término = 27-09-1994

Mercado: larga distancia

Conducta anticompetitiva: no probada. Desistimiento por ley 19.302

Denunciante: VTR Telecomunicaciones S.A.

Denunciada: CTC. S.A.

Otros participantes afectados: Entel y Chilesat

Contenido de la denuncia:

VTR denuncia incumplimiento de la Resolución 389 durante el período transitorio de 18 meses fijado por ésta. (Resolución 389, Causa 370-D). VTR alega que CTC dio servicios de larga distancia a Entel y Chilesat, excluyendo deliberadamente a VTR a pesar de haberlos solicitado. Argumenta que la Res. 389 indica que CTC no puede proveer por sí misma servicios de larga distancia mientras no opere el Sistema Multiportador Discado y que está “lesionando la libre competencia”.

Instancias consultadas:

- El 29-01-1993 VTR denuncia al Fiscal Nacional Económico que CTC le impide la posibilidad de proveer servicios de larga distancia.
- El 20-04-1993 el Fiscal N.E. informó a la Comisión Resolutiva que, en virtud de la Res.389, no será posible la suscripción de ningún convenio entre CTC y VTR, previendo denuncia de VTR ante CR se abre el rol 435-93
- El 13-10-1993 CTC solicita a la Corte Suprema orden de no innovar para paralizar el régimen transitorio
- El 22-10-1993 CTC se dirige a la Contraloría contra SUBTEL, por su res. 895/93
- El 26-11-1993 CTC oficia al Noveno Juzgado Civil
- El 27-6 1994 se produce el desistimiento de VTR

Resoluciones adoptadas: 418 bis; 05-07-94 y 422; 27-09-1994

Resultado: VTR se desiste de la denuncia, renuncia y acepta porque las denuncias perdieron oportunidad por Ley 19.302 y por convenios entre las partes, puestos en conocimiento de la C.R., que garantizan la igualdad de los operadores interesados y autorizados. La C.R. acepta el desistimiento por Resolución 418-bis.

Caso N° = 2 N° rol = 474-94 Fecha inicio = antes del 02-08-1994,
primer informe Fiscal Nacional Económico
Fecha término = 26-08-94

Mercado: larga distancia
Conducta anticompetitiva: abuso de posición dominante

Denunciante: ENTEL
Denunciada: CTC

Contenido de la denuncia

Incumplimiento de disposiciones de la Res.389 del 16-04-1993, específicamente la Decisión III que establece el marco en el cual SUBTEL implementará y velará por el cumplimiento de las condiciones señaladas en las decisiones del fallo. La ley 19.302, del 10-3-94 haría caducar la Res. 389 sobre participación en el mercado de telefonía de larga distancia a través del multicarrier discado y/o contratado. ENTEL consideró que CTC no podía participar en larga distancia por ser monopólica en servicio local y CTC alegó el derecho a acceder al mercado (ella y otras) de larga distancia, a través del sistema de multicarrier. ENTEL denuncia que CTC no ha cumplido con las siguientes disposiciones para el período transitorio fijado por la Res. 389.

- a) variaciones circuitos y enlaces de larga distancia en telefonía pública;
- b) no licitó los nuevos circuitos de larga distancia y los asignó;
- c) CTC no acogió prohibición de participar en larga distancia en período de transición;
- d) que CTC no acogió la prohibición de establecer relaciones operativas con corresponsales extranjeras para intercambio de tráfico;
- e) tampoco se cumple la asignación de códigos no discriminatorios. La discusión es si la vigencia de la Ley 19.302 elimina las disposiciones para un período transitorio consignadas en la Res.389

Instancias consultadas: Fiscal Nacional Económico, que informa el 02-08-1994,
Varias presentaciones ante la Comisión Resolutiva de representantes de ENTEL y CTC

Resolución adoptada: 419; 26-08-1994

Resultado: Se desechan las denuncias a) b) y e) y se acoge c) y d). CTC debe suspender sus operaciones de larga distancia internacional y nacional y sus relaciones con corresponsalías de larga distancia internacional contratadas o negociadas desde la vigencia de la Res. 389.

Caso N° = 3

N° rol = 370-A

Fecha inicio = antes del 30-12-1993,
primer informe de SUBTEL
Fecha término = 03-08-1994

Mercado: larga distancia

Conducta anticompetitiva: denunciar en instancia que no corresponde

Denunciantes: a) CTC S.A.; b) SUBTEL

Denunciadas: a) SUBTEL; b) CTC S.A.

Contenido de las denuncias

a) CTC denuncia la asignación de códigos para la selección de servicios vía operadora en comunicaciones telefónicas internacionales, dictados en Res. exentas 895, 833, 968 y 1088 de 1993, de SUBTEL. CTC alega que se ha perjudicado a Chilesat, VTR y CTC por el código otorgado a Entel.

b) Se acumula la denuncia de SUBTEL contra CTC por integración vertical para dar servicio internacional vía operadora. (13-12-93) y la Res. 14-12-94 de la Comisión Resolutiva contra CTC. SUBTEL reitera denuncia el 3-8-94

Instancias consultadas:

a) 30-12-1993 y 04-02-1994, informes de SUBTEL

b) 13-12-1993, SUBTEL denuncia a CTC por integración vertical para dar servicio internacional vía operadora

c) Orden de no innovar de la Corte de Apelaciones

d) 23-08-1994, Vista de la causa con alegaciones de CTC S.A., SUBTEL y ENTEL

Resolución adoptada: 420; 30-08-1994

Resultado: La decisión sobre si se trata de servicio suplementario o especial es técnica y no corresponde la C.R. sino a SUBTEL. La C.R. no cuestiona la legalidad de las Res. exentas de SUBTEL. La denuncia de SUBTEL no se acoge porque CTC acató orden de la C.R. y de la Corte de Apelaciones, con lo que la denuncia queda sin efecto.

Caso N° = 4 N° rol = 370-B Fecha inicio = posterior a agosto de 1994
Fecha término = 29-11-1994

Mercado: larga distancia

Conducta anticompetitiva: denunciante demora la entrada de competidor

Denunciante: CTC S.A.

Denunciada: ENTEL

Contenido de la denuncia

CTC denuncia a ENTEL por ofrecer públicamente el servicio de multicarrier contratado y celebrar contratos de esta naturaleza con usuarios, pidiendo que se suspenda la oferta pública de multicarrier contratado hasta la implementación del multicarrier discado.

Esta denuncia se presenta posteriormente a la publicación de la ley 19.302, del 10-03-1994 y cuando todos los multiportadores, entre ellos ENTEL, están habilitados para celebrar convenios para prestar el servicio de carrier contratado.

Instancias consultadas:

Vista de la causa con alegaciones de CTC S.A. y ENTEL

Resolución adoptada: 427; 29-11-1994

Resultado: La denuncia de CTC S.A. no se hace lugar porque la denunciante pretende impedir lo que está permitido por la legislación, ofrecer carrier contratado y celebrar contratos con usuarios.

Caso N° = 5 N° rol = 445-93 Fecha inicio = 9-06-1993 a la Fiscalía N.E.
Fecha término = 22-11-1994

Mercado: larga distancia

Conducta anticompetitiva: no probada. Desistimiento por Ley 19.302

Denunciantes: ENTEL Chile S.A.

Denunciado/as: Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, CTC-Transmisiones Regionales S.A.

Otros participantes: VTR, SATEL

Contenido de la denuncia:

Contra el Ministro por otorgamiento de concesión para transmisión de datos a CTC, a través de Cía de Teléfonos de Chile-Transmisiones Regionales S.A. Alega infracción a la resolución 389, del 16-04-1993. La polémica es si la Res. 389 es o no aplicable a la transmisión de datos.

Instancias consultadas:

Originalmente Entel S.A. y VTR Comunicaciones reclaman al Subsecretario de Telecomunicaciones alegando que CTC Transmisiones Regionales (CTC-TR) no puede ser titular de Concesión de Servicio Público de Transmisión de Datos, por no haberse cumplido las condiciones que la Res.389 de la C.R. para que una filial de CTC pueda participar en servicio de larga distancia para servicio telefónico. (Marzo, abril y mayo de 1993)

Entel ingresa reclamo a la Fiscalía Nacional Económica el 9-6-1993 para que, en virtud de Res.389 se detengan las concesiones a CTC-TR

Entel hace presentación a la Contraloría General de la República en contra de los Decretos 161 y 162 de junio de 1993, que otorgaron la concesión denunciada a CTC-TR

La causa pasa a la C.R. el 16-8-1993

N° Resolución adoptada: 425; 22-11-1994

Resultado: Se desiste ENTEL y acepta CTC S.A., sin cargos, el 15-11-1994

Caso N° = 6 N° rol = 381-90 Fecha inicio = año 1990
Fecha término = 30-05-1995

Mercado: larga distancia
Conducta anticompetitiva: desistimiento por acuerdo entre las partes

Denunciante: ENTEL
Denunciada: CTC

Contenido de la denuncia:
CTC se niega a celebrar convenios para reglamentar los servicios de transporte de señales de larga distancia nacional, en fecha no conocida, convenios que se celebraron el 28-6-90, aprobados por dictamen de la Comisión Preventiva Central en 1992.

Instancias consultadas:
Comisión Preventiva Central

Resolución adoptada: 436; 30-05-1995

Resultado: Las partes cesan en prosecución de la causa por haber acordado convenios sobre la materia.

Caso N° = 7 N° rol = 472-94 Fecha inicio = antes del mes 8-1994,
Fecha término = 29-11-1995

Mercado: larga distancia

Conducta anticompetitiva: abuso de posición dominante. Discrimina a competidor, no respeta reglamentación

Denunciante: ENTEL

Denunciada: CTC

Otros participantes: CTC Corp.

Contenido de la denuncia:

CTC no da igualdad de condiciones y facilidades para operar el multiportador contratado a todos los concesionarios de servicios intermedios de larga distancia y discrimina a favor de su filial CTC Corp, la que presta servicios de multicarrier contratados. Los hechos a probar fueron:

- a) si CTC Corp prestó servicio de multicarrier contratado de larga distancia,
- b) si CTC S.A. impidió a ENTEL implementar el mismo servicio que presta a través de CTC Corp.
- c) Si entre CTC S.A. y CTC Corp. hubo intercambio de costos

Instancias consultadas:

Presentaciones y pruebas de las partes ante la C.R.

Resolución adoptada: 450; 29-11-1995

Resultado:

CTC ha reconocido que prestó servicio de multicarrier a través de su filial CTC Corp. Ha vulnerado las Res. 389, incumplimiento reconocido en la Res. 419 (no debía participar en larga distancia durante el régimen transitorio).

No hay pruebas suficientes de que haya impedido a ENTEL implementar el mismo servicio, ni tampoco para establecer que ha habido traspaso de costos entre CTC y su filial CTC Corp.

No se puede ordenar que CTC no preste servicios de multicarrier porque a la fecha están todos autorizados.

CTC debe abstenerse, en el futuro, de participar en larga distancia mientras dure el régimen transitorio.

Caso N° = 8 N° rol = 426-92 Fecha inicio = 22-06-1992
Fecha término = 23-01-1996; Res. 457
28-10-1997; Res. 497

Mercado: larga distancia
Conducta anticompetitiva: no probada. Desistimiento por Ley 19.302

Denunciante: ENTEL Chile S.A.
Denunciadas: CTC y Chilesat S.A.
Otros participantes: informan contratos provisorios de CTC con Bellsouth, VTR, Transam y otras

Contenido de la denuncia:
Entel denuncia que CTC (telefonía local) ha hecho un contrato con Chilesat (portador de larga distancia) para cursar un porcentaje de las llamadas de larga distancia internacional originadas en las redes de la primera, que constituiría un eventual reparto de mercado.

Instancias consultadas:
El Fiscal Nacional Económico decide el 19-10-92 que no hay mérito en la denuncia de Entel.
En 1992 Chilesat se queja a la Corte Suprema y se desiste el 8-9-1997.
Durante 1992, 1993 y 1994 se mantiene muy activo el envío de escritos de denunciante y denunciadas.
Interviene CMET el 15-01-1993 contra ENTEL. Se presentan escritos por varias empresas consultadas. CTC informa sobre contrato de interconexión provisorio con Bellsouth Chile S.A.
En febrero de 1993 ENTEL recurre a la Corte de Apelaciones. Hay vista de la causa en marzo de 1994. Durante 1994 se acopian antecedentes técnicos y de ENTEL para probar el perjuicio económico sufrido por la denunciante.
El 25-4-1995 el Fiscal Nacional Económico declara a la C.R. que ya está en operación el sistema multiportador, por lo que quedan sin efecto los convenios aludidos en la denuncia.

Resoluciones adoptadas: 457; 23-01-1996 / 497; 28-10-1997

Resultado:
a) Res. 457, 23-01-1996. Ante la denuncia por contrato de servicio telefónico de larga distancia que constituiría un eventual reparto de mercado, se resuelve tener presente y archivar la causa.
b) Res. 497, 28-10-97. Se atiende a los escritos de desistimiento de los recursos de queja interpuestos por Chilesat, en el sentido que han perdido oportunidad.

Caso N° = 9 N° rol = 505-96 Fecha inicio = 08-02-1996
Fecha término = 07-05-1996

Mercado: Mercado: no relevante
Conducta anticompetitiva: desistimiento por acuerdo entre las partes

Denunciante: VTR Comunicaciones S.A.
Denunciadas: STET Telecomunicaciones, Holding Co. (a través de su filial Telecom Italia)

Contenido de la denuncia:
VTR denuncia a su socio Telecom Italia S.p.A. que posee el 35% de las acciones de VTR desde el 28-8-1991, filial de STET Telecomunicaciones Holding Co. (STET), por conducta contraria a los intereses de VTR que supone debida a que la matriz STET está negociando asociarse con Entel, para lo que se presenta abundante información de prensa.

Instancias consultadas:
El 30-4-96 VTR informa a la C.R. la celebración de un contrato de Promesa de Compraventa de acciones entre ella y la denunciada.
El 29-5-96 VTR se desiste de la denuncia por compra de la totalidad de las acciones a STET.

Resolución adoptada: 464; 07-05-1996

Resultado: El litigio se resuelve porque VTR compra las acciones de STET y VTR se desiste de la denuncia. La causa se archiva.

Caso N° = 10 N° rol = 520-96 Fecha inicio = Entre junio y octubre, 1996
Fecha término = 22-10-1996

Mercado: móvil

Conducta anticompetitiva: reclamo contra otra instancia reguladora

Consultante: Bellsouth Inversiones S.A.

Involucradas: se consulta sobre acción de CTC Celular y VTR Celular, que crean CTC-VTR Comunicaciones Móviles S.A.

Contenido de la consulta:

Bellsouth consulta el sentido y alcance de los Dictámenes 971/316 y 975/387 de 1996 de la Comisión Preventiva Central (C.P.C.), donde ésta recomienda condiciones de competencia. Bellsouth solicita a la C.R. que interprete los dictámenes y defina las condiciones del concurso público para las concesiones de servicio público de telefonía móvil digital 1.900 (PCS) convocado para el 08-11-1996.

Instancias consultadas:

Los dictámenes se originan en consulta del Fiscal Nacional Económico, el 28-03-1996 por creación de la sociedad anónima cerrada CTC-VTR Comunicaciones Móviles S.A. a la C.P.C.

La Comisión Preventiva Central emite los dictámenes;
Consulta de Bellsouth.

Resolución adoptada: 471; 22-10-1996

Resultado: la Comisión Resolutiva se abstiene de emitir pronunciamiento sobre los dictámenes porque no le corresponde, la Comisión Preventiva Central tiene atribuciones suficientes para emitirlos. Además, está vencido el plazo para presentar reclamaciones ante la C.R. si los hubiera.

Caso N° = 11 N° rol = 523-96 Fecha inicio = posterior 07-10-1996
Fecha término = 12-11-1996

Mercado: larga distancia

Conducta anticompetitiva: reclamo contra otra instancia reguladora

Denunciante: Complejo Manufacturero de Equipos Telefónicos CMET

Denunciadas: Entelphone, VTR S.A., CTC S.A.

Contenido de la denuncia

Recurso de reclamación contra Dictamen N° 986/526 del 7-10-96 de la Comisión Preventiva Central que establece que las materias denunciadas corresponden a la SUBTEL y no son de competencia de los Organismos Antimonopolios, previniendo al denunciante que el recurrir a estos organismos importa una restricción a la libre competencia. La denuncia original a la C.P.C. se refiere a inicio de prestación de servicio de telefonía pública sin aprobación de la autoridad y celebración de contratos de interconexión contrarios a la Ley General de Telecomunicaciones.

Instancias consultadas:

La C.R. que confirma el Dictamen de la C.P.C.

N° Resolución adoptada: 473; 12-11-1996

Resultado: Se rechaza el recurso de reclamación y se confirma el Dictamen aludido en todas sus partes.

Caso N° = 12 N° rol = 438-93 Fecha inicio = año 1993
Fecha término = 12-11-1996

Mercado: sin información
Conducta anticompetitiva: desistimiento por archivo

Denunciante: CTC S.A.
Denunciada: ENTEL

Contenido de la denuncia ó consulta: Sin información

Instancias consultadas:
Informe del Fiscal Nacional Económico

N° Resolución adoptada: 474; 12-11-1996

Resultado: Las partes han cesado en la prosecución de esta causa por largo tiempo, por lo que se archivan los antecedentes.

Caso N° = 13 N° rol = 526-96 Fecha inicio = Posterior al 15-11-96
Fecha término = 10-12-1996

Mercado: no relevante

Conducta anticompetitiva: reclamo contra otra instancia reguladora

Denunciante: CMET

Denunciada: Comisión Preventiva Central, por Dictamen 990

Contenido de la denuncia: Recurso de reclamación contra Dictamen 990 de 15-11-96 de la Comisión Preventiva Central, considerado por CMET como un agravio para ella, sin indicar razones. El dictamen se refiere a la multiplicidad de escritos presentados por CMET a la C.P.C. sin encontrar fundamento para la mayoría de ellos. Dos de ellos, se agregan a causas existentes contra CTC y uno dio origen a investigación de Fiscalía. No se determina la existencia de hechos que atenten contra la libre competencia.

Instancias consultadas:

Presentaciones de CMET S.A.C.I. a la Comisión Preventiva Central desde septiembre de 1995 hasta noviembre de 1996; se refiere a 21 escritos presentados.

Informe del Fiscal Nacional Económico sobre 15 escritos presentados a la Fiscalía N.E.

Resolución adoptada: 477; 10-12-1996

Resultado: Rechaza recurso de reclamación y confirma el dictamen reclamado con eliminaciones parciales

Caso N° = 14 N° rol = 515-96 Fecha inicio = 05-09-1996
Fecha término = 07-01-1997

Mercado: local

Conducta anticompetitiva: denunciante demora la entrada de competidor

Denunciantes: Telefónica del Sur S.A., CNT y Compañía de Teléfonos de Coyhaique S.A., Telcoy

Denunciada: Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A.

Contenido de la denuncia

Prestación de servicio público telefónico en las regiones X y XI sin contar con los requisitos exigidos por la autoridad del sector a los concesionarios de servicio público de telecomunicaciones. Las denunciantes piden que se haga un decreto de fijación de tarifas antes de prestar servicio público telefónico en zonas no comprendidas en su decreto tarifario vigente, y presumen que CTC ha tenido una actitud de hechos consumados antes de la fijación de tarifas. Informa SUBTEL que la denunciada ha cumplido con los requisitos.

Instancias consultadas:

30-8-1996 CNT pone recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Valdivia

Varias presentaciones de denunciantes y denunciada a la C.R.

5-11-1996 la C.R. declara que los escritos estuvieron fuera de plazo

Resolución adoptada: 482; 07-01-1997

Resultado: la Comisión Resolutiva estima que la CTC ha cumplido los requisitos para iniciar operaciones en las regiones X y XI y que los hechos denunciados no constituyen infracción a normas técnicas. Considera que el ingreso de competidores favorece la libre competencia y finalmente, no está obligada a conocer denuncias de particulares directamente, sólo a través de la Fiscalía N.E. No inicia procedimiento y resuelve no avocarse al conocimiento de los hechos denunciados, remitiendo los antecedentes al Fiscal N.E. (Se desprende que la ley no fijó plazos para la fijación de tarifas, lo que causa la indefinición en la que se basa el alegato de las denunciantes)

Caso N° = 15 N° rol = 507-96 Fecha inicio = año 1996
Fecha término = 15-04-1997

Mercado: móvil

Conducta anticompetitiva: abuso de posición dominante, subsidio cruzado, empaquetamiento de servicios

Denunciante: Bellsouth Comunicaciones S.A.

Denunciada: CTC S.A.

Otros participantes: Filial Cía. de Telecomunicaciones Móviles de Chile (CTC Celular)

Contenido de la denuncia:

CTC S.A. en conjunto con su filial CTC Celular ofreció una promoción denominada Superteléfono Personal Móvil entre el 1-10-95 y el 31-5-96. Además CTC asumió los costos de introducción al mercado del producto y de administración y cobranza.

El producto sólo era para abonados a CTC S.A. en telefonía fija y a CTC Celular en móvil, cerrado a otros operadores móviles. (Traspaso de llamados)

La denunciada no contestó la consulta de Bellsouth para ofrecer en conjunto el mismo producto.

Instancias consultadas:

Informes de SUBTEL

Informe del Fiscal Nacional Económico

Informe de la Superintendencia de Valores y Seguros

Vista de la causa el 11-03-1997

Resolución adoptada: 483; 15-04-1997

Resultado: Se acoge la denuncia de Bellsouth porque hubo conductas contrarias a la libre competencia de parte de CTC y su filial. CTC “buscó eliminar la competencia que la telefonía celular supone para la red fija, evitando la igualdad de condiciones para otras compañías”. Se aprovechó la situación casi monopólica en telefonía fija para ofrecer a abonados de CTC un sistema combinado de telefonía fija y móvil. Se condena a CTC a pagar una multa de 2.500 U.T.M. Se requiere del Supremo Gobierno patrocinar una modificación a la Ley General de Telecomunicaciones para evitar la repetición de situaciones como ésta.

Caso N° = 16 N° rol = 540-97 Fecha inicio = posterior a Julio 1997
Fecha término = 29-07-1997

Mercado: local

Conducta anticompetitiva: reclamo contra otra instancia reguladora

Denunciante: CMET

Denunciada: Comisión Preventiva Central, por Dictamen 1.013

Contenido de la denuncia

Recurso de reclamación contra Dictamen 1.013 de la Comisión Preventiva Central que se refiere a la vigencia del Servicio Local Medido y no del Sistema de Tarifas Planas.

El dictamen aludido consideró que el sistema tarifario legal a la fecha es el Servicio Local Medido, que el sistema de Tarifas o Rentas Planas no se ajusta a la defensa de la libre competencia y se previene a las empresas de ofrecer este sistema, debiendo modificarse los contratos existentes a su vencimiento.

Instancias consultadas:

Origen del Dictamen reclamado. El 9-11-1995 CMET hizo presentación a la Comisión Preventiva Central contra CTC Corp S.A. y CTC S.A. por ofrecer tarifas planas a grandes clientes.

Informe de SUBTEL

Informe del Fiscal Nacional Económico, 30-05-1996

Dictamen de la CPC, 04-07-1997

Resolución adoptada: 492; 29-07-1997

Resultado: La C.R. rechaza el recurso de reclamación y coincide con los términos del Dictamen, que confirma en todas sus partes.

Caso N° = 17 N° Rol = 550-98 Fecha inicio: 10-02-1998
Fecha término: 11-08-1999

Mercado: móvil

Conducta anticompetitiva: subsidio cruzado, precios predatorios, competencia desleal por medio de publicidad engañosa

Denunciantes:

Entel Telefonía Local S.A., Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A., Entel Telefonía Personal S.A., Entel Telefonía Móvil S.A., Entel PCS Telecomunicaciones S.A.

Denunciada: Startel S.A.

Otros participantes: Bellsouth Chile S.A., Bellsouth Comunicaciones S.A., Compañía de Teléfonos Complejo Manufacturero de Equipos Telefónicos S.A.C.I., Distribuidora Distabac Ltda, PTT Comunicaciones Ltda, DLC Comunicaciones S.A., Startel S.A.; /

Contenido de la denuncia

Sistema Calling Party Pays Plus y uso publicitario de la sigla PCS privativo de las empresas concesionarias del servicio de telefonía móvil digital 1900/ENTEL y Smartcom.

Instancias y reclamaciones:

- Presentación de CTC-VTR Comunicaciones Móviles SA (Startel)
- Presentación de Entel Telefonía Personal S.A., Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A., Entel Telefonía Personal S.A., Entel PCS Telecomunicaciones S.A. y Entel Telefonía Local S.A.
- Denuncia de Empresa Nacional de Telecomunicaciones de Chile y de BellSouth Comunicaciones S.A.
- Fiscal Nacional Económico
- Entel PCS Telecomunicaciones S.A., Entel Telefonía Móvil S.A., Entel Telefonía Personal S.A., Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A., BellSouth Chile S.A. y BellSouth Comunicaciones S.A., CMET

Fallo de la Corte Suprema por apelación de STARTEL. 19.01.00

Resoluciones adoptadas: 507; 05-03-1998
 508; 05-03-1998
 514; 08-04-1998
 526; 26-08-1998
 547; 11-08-1999

Resultado: Rige medida precautoria, se suspende la publicidad, se declara la gratuidad de las llamadas recibidas en servicio telefónico móvil contratado con Startel S.A. entre el 1 y 10 de febrero. Se resuelve en favor de lo solicitado y se ordena a Startel S.A. interrumpir su conducta, que ha tendido a restringir, entorpecer y disminuir la competencia en el mercado del servicio telefónico móvil. Se sanciona a Startel S.A. con multa por el máximo establecido por el D.L.211, 10.000 UTM. Ante recurso de reclamación interpuesto por la operadora CTC Comunicaciones Móviles S.A. ó Startel S.A. a la Corte Suprema, la multa es rebajada a 5.000 UTM, porque no se alcanzó a concretar los perjuicios por competencia desleal.

Caso N° = 18 N° Rol = 551-98 Fecha inicio: 14-01-1998
Fecha término: 22-04-1998

Mercado: local y larga distancia

Conducta anticompetitiva: fijar tarifas compatibles con libre competencia

Origen del Expediente: Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción,
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Institución Calificadora: Comisión Resolutiva.

Instituciones Consultadas:

- Empresas concesionarias de servicios públicos telefónicos y
- Empresas concesionarias de servicios intermedios de Telecomunicaciones, portadores.
- Subsecretaría de Telecomunicaciones.
- Fiscalía Nacional Económica

Consulta : Condiciones existentes en el mercado que hacen procedente la intervención de la Comisión Resolutiva en los términos previstos en el Art. 29 de la Ley 18.168 que establece calificar los servicios de telecomunicaciones cuyas tarifas deben ser fijadas por la autoridad cuando no existan en el mercado condiciones de competencia suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria.

Resolución adoptada: 515; 22-04-1998

Resultado:

- La Comisión estima que con respecto al Servicio Telefónico Local las actuales condiciones del mercado no son suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria por lo que los Ministerios de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Transportes y Telecomunicaciones deberán fijar las tarifas de los servicios por las compañías que se indica y en los lugares que se señalan en la Resolución 515.
- Que con respecto al Servicio Público Telefónico de Larga Distancia Nacional e Internacional las autoridades respectivas sólo deberán fijar las tarifas de los servicios de conmutación y/o transmisión telefónica de larga distancia nacional suministrados por las compañías consignadas en la Resolución 515.
- Que quedarán afectas a fijación de tarifas por parte de las autoridades correspondientes los servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistos como servicios intermedios entre las zonas primarias en que se divide el país suministradas por las compañías que específicamente se señalan en la Resolución 515.
- Que para la determinación por parte de los ministerios correspondientes de las tarifas que se deriven de la calificación expresa mencionada y con el propósito de resguardar

adecuadamente la libre competencia en el sector, se formulan las siguientes observaciones:

- a) las tarifas que se fijen deben estar desprovistas de cualquier clase de subsidios en particular subsidios cruzados entre servicios o entre prestaciones pertenecientes a un mismo servicio;
 - b) que la tarificación de los servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistas como circuitos privados como asimismo los cargos de acceso, deberían facilitar el suministro desagregado de las facilidades de red local para permitir la introducción de mayor competencia en el servicio telefónico local;
 - c) que por la vía de fijación de tarifas según categorías de usuarios de acuerdo a lo previsto en el art. 30H de la Ley General de Telecomunicaciones se debe contemplar, en aquellos casos que exista fundamento de costo, tarifas para los casos en que los servicios sean ofrecidos en grandes volúmenes.
- La comisión hace presente, en general, la necesidad de que la autoridad establezca niveles, estructuras y fórmulas de indexación de las tarifas reguladas que faciliten la libre competencia en el sector de las telecomunicaciones y que en ningún caso ni por cualquiera vía tiendan a restringirla acorde con la Ley General de Telecomunicaciones y el esfuerzo que debe llevar a cabo la autoridad para lograr la máxima desagregación técnicamente factible de los servicios que quedarán afectos a fijación tarifaria según lo establecido.

Caso N° = 19 Rol N° = 556-98 Fecha inicio: 12-05-1998
Fecha término: 05-06-1998

Mercado: móvil

Conducta anticompetitiva: reclamo contra otra instancia reguladora

Denunciante: CTC S.A.

Denunciada: Comisión Preventiva Central, Dictamen 1033

Contenido de la denuncia:

Recurso de reclamación de CTC S.A. a la Comisión Preventiva Central contra el dictamen 1033 sobre la operación de compra de las acciones de VTR S.A. en Startel por parte de CTC S.A.

Instancias consultadas:

- Comisión Preventiva Central, que había emitido el Dictamen 1033 el 8-5-1998
- CTC reclama a la CPC por el dictamen el 12-5-1998
- La C.P.C. resuelve el recurso por dictamen 1036 bis, enviando la reclamación subsidiaria de CTC a la Comisión Resolutiva el 29-05-98, que impugna parcialmente el dictamen 1033

Resolución adoptada: 517; 05-06-1998

Resultado: El dictamen 1036 bis aprueba la compra por parte de CTC de acciones de VTR S.A. en Startel dictaminando que no se altera la estructura general del mercado de telefonía celular, aunque aumenta su concentración y decide enviar reclamación subsidiaria de CTC a la C.R. La resolución 517 de la C.R. declara que no ha lugar el recurso de reclamación interpuesto por CTC S.A., sin perjuicio que el Fiscal Nacional Económico pueda ejercer la atribución que le otorga el art. 24 letra c) del Decreto Ley N° 211 de 1973.

Caso = 20

Rol N° = 559-98

Fecha inicio: después de mayo 1998

Fecha término: 19-08-1998

Mercado: larga distancia

Conducta anticompetitiva: precios predatorios

Denunciante: Entel

Denunciada: Compañía de Teléfonos de Chile Transmisiones Regionales S.A.

Contenido de la denuncia:

Tarifas inferiores al costo en larga distancia nacional

Instancias consultadas:

Informe de la Fiscalía Nacional Económica.

Resolución adoptada: 524; 19-08-1998

Resultado: ha lugar a lo solicitado sólo en cuanto se decretan las siguientes medidas precautorias:

- 1) La Compañía de Teléfonos de Chile Transmisiones Regionales S.A. no podrá aplicar a público tarifas por llamadas de larga distancia nacional inferiores a la suma de los cargos de acceso a las redes de telefonía local de origen y destino, más la tarifa de transporte conmutado entre las correspondientes zonas primarias que aplica a los portadores.
- 2) La Compañía de Teléfonos de Chile Transmisiones Regionales S.A. deberá informar, dentro del tercer día, las tarifas de transporte conmutado entre las correspondientes zonas primarias que aplica a los portadores.
- 3) Las medidas decretadas precedentemente regirán a contar de la notificación de la Resolución presente y mantendrán su vigencia mientras la Comisión Resolutiva no adopte una decisión diferente.

Caso N° = 21 Rol N° = 555-98 Fecha inicio: 08-05-98
Fecha término: 26-08-98

Mercado: larga distancia y móvil
Conducta anticompetitiva: reclamo contra instancia antimonopolio

Denunciante: VTR S.A.
Denunciada: Comisión Preventiva Central

Contenido de la denuncia:
reclama contra Dictamen 1034 de la Comisión Preventiva Central relativo a compra de acciones de VTR Larga Distancia S.A. por CTC S.A.

N° Resolución adoptada: 525; 26-08-98

Resultado: Se acoge la reclamación y se autoriza la operación consultada dejándose sin efecto la restricción en cuanto a los activos materia de investigación en los términos señalados. Si bien acceden al usuario final su eventual transferencia y uso, no permiten incrementar en forma substancial la capacidad de oferta de la Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A., por lo que las restricciones impuestas a la operación deben ser dejadas sin efecto.

Caso N° = 22 Rol 558-98 Fecha inicio = después de mayo de 1998
Fecha término = 02-09-1998

Mercado: TV Cable

Conducta anticompetitiva: denunciar en instancia que no corresponde

Denunciantes: Cablevisión S.A.

Denunciado/as:

Consultantes: Fiscal Nacional.

Contenido de la denuncia: no existen antecedentes.

N° Resolución adoptada: 528; 02-09-1998

Resultado: No procede que esta Comisión Resolutiva se avoque de oficio al conocimiento y resolución de los hechos denunciados y se remite la denuncia y sus antecedentes a la Comisión Preventiva Central para los fines que haya lugar.

Observación: el texto de la Resolución no da antecedentes sobre la materia denunciada y no se tuvo acceso a la carpeta en la Fiscalía Nacional Económica

Caso N° = 23

Rol N° = 533-97

Fecha inicio = antes de julio de 1997

Fecha término = 30-12-1998

Mercado: TV Cable

Conducta anticompetitiva: reclamo contra instancia antimonopolio

Denunciante/Consultante: Presentación conjunta de Metrópolis Intercom y VTR Cable Express S.A.

Contenido de la consulta:

Levantar la obligación de consultar y pedir autorización para alza de tarifas

Instancias consultadas:

Informe del Fiscal Nacional Económico.

N° Resolución adoptada: 536; 30-12-1998

Resultado: Se accede a lo solicitado sólo en cuanto se declara sin efecto, por ahora, la medida decretada por oficio que dispone que las empresas requeridas deberán consultar y ser previamente autorizadas por la Comisión Resolutiva para efectuar cualquier alza de tarifas a los usuarios por la prestación de sus servicios.

Caso N° = 24

Rol N° = 584

Fecha inicio = 09-08-1999

Fecha término = 18-08-1999

Mercado: local e interconexiones

Conducta anticompetitiva: denunciar en instancia que no corresponde

Denunciantes: VTR Telefónica S.A.

Denunciado: Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones por decreto tarifario.

Contenido de la denuncia: Impedir la entrada en vigencia del Decreto Supremo sobre estructura, nivel y mecanismos de indexación de tarifas por servicios afectos suministrados por CTC en 1999-2004 RES. 515 /98

N° Resolución adoptada: 548; 18-08-1999

Resultado: Se niega lugar a la petición porque:

- 1) Se refiere a un Decreto Supremo ya dictado por los Ministerios citados conforme a sus atribuciones, que establece la estructura, nivel y mecanismos de indexación de las tarifas de los servicios afectos a fijación tarifaria, suministrados por la Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A. para el quinquenio 1999-2000
- 2) No corresponde a la Comisión Resolutiva intervenir en la fijación de tarifas a los concesionarios y sus modalidades
- 3) Es un hecho de público conocimiento que el Decreto Supremo impugnado aún no se encuentra en vigencia toda vez que el trámite de toma de razón está pendiente en la Contraloría General de la República.

Caso N° = 25

Rol N° = 587-99

Fecha inicio = 01-09-99

Fecha término = 22-09-99

Mercado: local

Conducta anticompetitiva: empaquetamiento de servicios, precios predatorios

Denunciantes: Compañía Nacional de Teléfonos, Telefónica del Sur S.A.

Denunciada: CTC S.A.

Contenido de la denuncia:

Sistema tarifario de CTC S.A. empleando rebajas, premios y gratuidad en oferta a nuevos suscriptores en el mercado regional donde operan la denunciante y Telcoy

N° Resolución adoptada: 551; 22.09.99

Resultado:

Ha lugar a lo solicitado por la Compañía Nacional de Teléfonos, Telefónica del Sur, por tanto

- 1) La Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A. deberá, dentro del plazo de 48 horas de notificada la presente Resolución, desbloquear el acceso a servicios complementarios que también ofrece a sus propios abonados para que puedan ser utilizados por los usuarios de la Compañía Nacional de Teléfonos, Telefónica del Sur S.A. y su filial Compañía de Teléfonos Coyhaique S.A., debiendo ofrecer las mismas condiciones de calidad.
- 2) La Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A. deberá suspender toda rebaja, premio o gratuidad de cualquiera naturaleza en la oferta del servicio público telefónico local a nuevos suscriptores en las zonas de servicio de la Compañía Nacional de Teléfonos, Telefónica del Sur S.A. y su filial Compañía de Teléfonos de Coyhaique S.A., que no esté ofreciendo en la denominada "Área Tarifaria 2" establecidas en el Decreto Supremo N° 87 del 04-05-99 de los Ministerios de Economía, Fomento y Reconstrucción y Transporte y Telecomunicaciones.
- 3) La Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A. deberá informar sobre las tarifas y modalidades de comercialización que aplica por concepto de prestaciones pertenecientes al servicio público telefónico local, en las zonas de servicio de las Empresas demandantes.

Caso N° = 26

Rol = año 2000

Fecha inicio = marzo 2000

Fecha término = 27-09-2000

Mercado: local, tecnología inalámbrica

Conducta anticompetitiva: reglamentación con barreras y limitación del número de competidores

Denunciantes: Chilesat S.A., MIC Chile S.A., VTR Global Com. S.A. y Transam Comunicaciones S.A.

Denunciada: SUBTEL

Contenido de la denuncia: las denunciantes objetan la norma técnica y algunas especificaciones del llamado a concurso hecho por SUBTEL para licitar la frecuencia 3.400-3.700 MHz a utilizar en telefonía inalámbrica, por no resguardar la libre competencia. En concreto objetan:

- a) La norma técnica emitida que define tres bandas de 100 MHz cada una y el que haya licencias nacionales, porque se limita el número de competidores artificialmente, ya que se podrían definir bandas de 50 MHz;
- b) La desagregación en áreas geográficas: la cobertura nacional constituye una barrera a la entrada de nuevos oferentes y la fórmula del concurso beneficia a las compañías dominantes al favorecer a las áreas de mayor concentración poblacional;
- c) La participación de las empresas dominantes en telefonía local y la definición del servicio: si participan las compañías dominantes y ganan, podrían ofrecer telefonía local al margen de las actuales regulaciones; podrían producirse subsidios cruzados entre empresas de un mismo grupo y debería definirse claramente el mercado al cual se aplica la telefonía inalámbrica;
- d) Montos de las boletas de garantía: son muy altos y actúan como barrera de entrada para las empresas más pequeñas o los competidores regionales;
- e) La participación de los carriers: la exclusión los discrimina

Instancias consultadas:

- El Fiscal Nacional Económico requiere información adicional a SUBTEL, la que es contestada el 17-5-2000
- SUBTEL envía una solicitud de alzamiento de la medida precautoria adoptada (suspensión del concurso) con algunas modificaciones en su propuesta el 21-7-2000

Resoluciones adoptadas: 570, 10-5-2000 y 584; 27-09-2000

Resultado: La C.R. resuelve que SUBTEL deberá modificar la norma técnica y las bases del concurso según los criterios e instrucciones que la C.R. indica para cautelar la libre

competencia. En síntesis, se define el servicio a otorgar como “servicio público telefónico local”; es conveniente definir los bloques de frecuencias en bandas homogéneas de 50 MHz; pueden participar las empresas dominantes; el monto de la boleta de garantía no debe constituir una barrera de entrada.

Como reacción al fallo, el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones presentó un recurso de queja ante la Corte Suprema el 4-10-2000 contra los integrantes de la C.R. por falta y abuso al imponer un cambio en la norma técnica, atribución específica de la SUBTEL.

Anexo 2

Catastro de dictámenes de la Comisión Preventiva Central

Fecha: 31-5-1996 Dictamen: 971/ 316

Empresas afectadas: CTC Celular, VTR Celular

Materia: El 28-3-96 el Fiscal Nacional Económico envía nota a C.P.C. sobre la nueva sociedad CTC-VTR Comunicaciones Móviles S.A., de propiedad de CTC Celular y VTR Celular. La C.P.C. solicita investigación al Fiscal N.E. y declara que cada operador sea titular de una concesión de telefonía móvil, por lo que la nueva sociedad (que tiene dos concesiones para las regiones XI y XII) debe informar cómo dispondrá de una sola concesión.

Resultado: Se investiga y se resuelve el caso de doble concesión. La C.P.C. formula una recomendación de carácter preventivo, no vinculante.

Fecha: 21-6-1996 Dictamen: 975/ 357

Empresas afectadas: CTC Celular, VTR Celular, Startel

Materia: Aclara el dictamen 971

Resultado: Precisa que el concepto de operador incluye a toda persona jurídica, incluidas sus empresas matrices, filiales y coligadas.

Fecha: 7-10-1996 Dictamen: 986/ 526

Empresas afectadas: CMET S.A.C.I. denuncia contra Entelphone S.A., VTR S.A. y CTC S.A.

Materia: CMET presenta su denuncia contra Entelphone y VTR el 11-12-1995 y agrega antecedentes adicionales el 27-12-95 y el 2-2-96, por inicio de prestación de servicios de telefonía pública sin autorización de obras y tarifas. Contra CTC por celebrar contratos con Entelphone contrarios a Ley General de Telecomunicaciones.

Resultado: La denuncia debe ser atendida por SUBTEL porque se refiere a materias técnicas. Los hechos no constituyen infracción al D.L. 211 y se previene a la denunciante que si interpone denuncias de este tenor la C.P.C. las pasará a la Comisión Resolutiva porque la actitud litigiosa y no fundada de CMET entorpece la libre competencia.

Fecha: 15-12-1996

Dictamen: 990/598

Empresas afectadas: La C.P.C. contra CMET en sus diversas presentaciones

Materia: La materia es la conducta procesal de CMET. El dictamen hace un balance de todas las presentaciones de CMET estableciendo que de 21 escritos presentados a la CPC entre el 9-11-95 y el 4-10-96 sólo 2 han permitido abrir expediente de investigación. Se refiere a la conducta de distracción con presentaciones inadecuadas que CMET en general ha desarrollado hacia los órganos estatales de defensa de la libre competencia.

Resultado: Disponer todas las denuncias en un solo expediente y prevenir a CMET para que en lo sucesivo realice presentaciones pertinentes con las materias que competen a estos órganos: C.P.C. y Fiscal Nacional Económico.

Fecha: 4-7-1997

Dictamen: 1013

Empresas afectadas: CMET denuncia contra CTC S.A. y CTC Corp S.A.

Materia: La denuncia original se hizo el 9-11-95, contra una oferta hecha por CTC S.A. y CTC Corp a grandes clientes utilizando el sistema de Renta Plana (descuento por volumen en función de consumo anterior). Se trata de un caso de competencia por infracción de normas.

Resultado: La C.P.C. concluye que:

- El sistema tarifario legal vigente es el Servicio Local Medido
- El sistema de tarifas o Rentas Planas no se ajusta al ordenamiento de defensa de la libre competencia
- Se pueden aplicar descuentos por volumen solamente sobre tráfico realmente cursado

En consecuencia, se previene a las empresas no ofrecer ni contratar mediante sistema de Renta Plana

Fecha: 8-5-1998

Dictamen: 1033

Empresas afectadas: CTC S.A. y VTR S.A.

Materia: VTR S.A. vende sus acciones en la empresa Startel S.A., a CTC S.A., con lo cual esta última es la única propietaria de Startel S.A, lo que podría significar un dominio del mercado de telefonía móvil.

Resultado: El control total de CTC S.A. en Startel S.A. no altera la estructura general del mercado de la telefonía móvil, por lo que se aprueba la operación de compraventa.

Fecha: 8-5-1998

Dictamen: 1034 (Reservado)

Empresas afectadas: Consulta de CTC S.A. y VTR S.A. a la C.P.C.

Materia: Consulta sobre dictamen de la Comisión sobre adquisición de acciones que posee CTC S.A. de VTR Larga Distancia S.A.

Resultado: No procede autorizar la operación consultada, en los términos planteados, porque algunos activos pueden ser utilizados en telefonía local y/o de TV por cable y solamente se autoriza la fusión en los mercados de telefonía móvil y larga distancia

Fecha: 29-5-1998

Dictamen: 1036 bis

Empresas afectadas: Reclamación de CTC S.A. contra dictamen 1033 del 8-5-98

Materia: Dictamen 1033

Resultado: La C.P.C. no da lugar al recurso de reconsideración interpuesto por CTC S.A. y reitera que las fusiones deben ser consultadas a la C.P.C.