

484/845

C.P.C. N° _____/

ANT. : Denuncia de Hernán Bosselin
y otros.

MAT. : DICTAMEN DE LA COMISION.

SANTIAGO, 13 AGO 1985

- 1.- Los señores Hernán Bosselin Correa, Ramón Briones Espinosa, Narciso Irureta Aburto y Adolfo Zaldivar Larraín han presentado tres escritos ante el señor Fiscal Nacional Económico, de 24 y 31 de julio y de 2 de agosto, respectivamente, todos relacionados con las tarifas que cobra la Compañía de Teléfonos de Chile., en adelante C.T.C.
- 2.- El señor Fiscal Nacional Económico remitió esos escritos a esta Comisión Preventiva Central, la que tuvo ocasión de analizarlos y estudiarlos en sesiones de 1° y 8 de Agosto en curso.
- 3.- En el primero de ellos los denunciantes expresan, en síntesis:
 - 3.1. La C. T. C. al fijar un nuevo sistema de tarifas, ha incurrido en una grave situación monopólica, en conformidad con los artículos 29 y 30 de la Ley N° 18.168 y 1° y 2° del Decreto Ley N° 211, de 1973.

Sobre este particular transcriben los artículos 29 y 30 de la ley citada según los cuales los precios o tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones, dentro del territorio nacional y hacia el exterior, serán libremente convenidos entre los proveedores del servicio y los usuarios y, si las condiciones o regulaciones del mercado fueren insuficientes para asegurar un régimen de libre competencia o se dieran situaciones monopólicas u otras distorsiones de semejante naturaleza,

según calificación que haga la Fiscalía Nacional Económica, de oficio o a petición de parte, los Ministerios de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Transportes y Telecomunicaciones, sobre la base de ese pronunciamiento, podrán fijar los precios o tarifas máximas de los servicios que se encuentren en tal situación, también de oficio o a petición de parte.

3.2. En los contratos de suministro de servicio telefónico que se suscriben con la C.T.C., hay cláusulas que atentan contra la libre competencia pues disponen que el servicio queda sujeto a las tarifas vigentes y futuras, las que se consideran incorporadas a ese contrato y aceptadas por el suscriptor desde el momento mismo en que entran a regir; la terminación del contrato, por atraso en el pago de los cargos que formula C.T.C., no dan derecho al suscriptor a reclamar indemnización alguna por los perjuicios que ello pueda ocasionarle.

Estos contratos, según los denunciantes, le han permitido a la Compañía sentirse autorizada para fijar unilateralmente los precios del servicio telefónico, trasgrediendo el artículo 29 de la Ley N° 18.168 y el artículo 1809 del Código Civil según el cual "no podrá dejarse el precio al arbitrio de uno de los contratantes."

También basada en los contratos impugnados, C.T.C. ha procedido a fijar un nuevo sistema de tarifas que discrimina según cual sea la hora en que se efectúan las llamadas y cuyo monto, que fluctúa entre \$0.74 y \$ 15.99 por llamadas de tres minutos, no es razonable ni corresponde a un estudio serio de costos y sólo demuestra la incapacidad de C.T.C. para atender eficazmente a los usuarios, como está obligada a hacerlo y encubre un alza considerable de las tarifas, según podrá advertirse en las próximas cuentas telefónicas.

Esta situación, según los denunciantes, es particularmente grave atendida la circunstancia de que en muchos lugares de Santiago y provincias, C.T.C. no tiene competencia, lo que

le impone la obligación de no afectar con sus precios a la comunidad que le ha confiado un monopolio.

Para graficar la que denominan la insensatez de la medida que ha puesto en práctica C.T.C. con la diferenciación de tarifas, los denunciantes hacen un simil con una posible aplicación del mismo sistema en las tarifas del Metro.

En suma, la distribución horaria que ha hecho C.T.C. para diferenciar tarifas obedece a decisiones poco científicas "salvo una racionalidad económica que permitirá a la Compañía obtener mas dinero por los mismos servicios".

3.3. Todo lo anterior conduce a la necesidad de que la Fiscalía Nacional Económica ejerza la facultad que le encomienda el artículo 30 de la Ley N° 18.168 para que, a su vez, las autoridades pertinentes puedan proceder a fijar las tarifas de C.T.C.

Esas mismas motivaciones indican que debe procederse a investigar la existencia de normas, contratos o reglamentos que atentan contra la libre competencia, investigación que debe referirse a los contratos de servicio telefónico que celebra C.T.C. con sus suscriptores.

3.4. Para ratificar que muchas cláusulas de los contratos son atentatorias de las normas que, sobre libre competencia contiene el Decreto Ley N° 211, de 1973, los denunciantes transcriben partes del dictamen N° 194/329 de 29 de noviembre de 1978 de esta Comisión Preventiva Central.

4.- En definitiva y con el mérito de lo expresado en su denuncia, los recurrentes piden al señor Fiscal Nacional Económico que:

a) Ejercer las facultades que le encomienda el artículo 30 de la Ley N° 18.168 declarando que no existe competencia en la prestación de servicios telefónicos, para que los señores Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Transportes y Telecomunicaciones fijen las tarifas telefónicas;

b) Investigue las conductas monopólicas de C.T.C. y requiera de la H. Comisión Resolutiva que ponga término a todos los actos, contratos y convenciones ilegales y, entre ellos, a las nuevas tarifas fijadas por C.T.C. y que aplique sanciones a C.T.C. por abuso de posición monopólica.

c) Requiera de esta Comisión Preventiva Central, la suspensión de la aplicación de las nuevas tarifas mientras se tramita la denuncia y que declare que es necesaria la fijación de tarifas telefónicas por parte de los señores Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Transportes y Telecomunicaciones.

5.- En las presentaciones de 31 de Julio y 2 de Agosto del presente año, los ocurrentes se refieren a la forma en que el denominado sistema local medido infringiría las normas del Decreto Ley N° 211, de 1973.

6.- Analizada la primera presentación de los denunciantes, esta Comisión Preventiva Central, que es el Organismo creado por el Decreto Ley N° 211, de 1973, al que corresponde absolver las consultas que se formulen, en conformidad con la letra b) de su artículo 8°, procederá a darle respuesta en el mismo orden en que han sido formulados sus fundamentos y sus peticiones.

7.- Aquella presentación pide al señor Fiscal que ejerza la facultad que le encomienda el artículo 30 de la Ley N° 18.168, esto es, que declare que las condiciones o regulaciones del mercado telefónico son insuficientes para asegurar un régimen de libre competencia o que se dan situaciones monopólicas u otras distorsiones de semejante naturaleza, de modo que los señores Ministros mencionados en esa misma disposición puedan proceder a fijar las tarifas telefónicas.

Sobre el particular cumple a esta Comisión señalar que el señor Fiscal Nacional Económico, de oficio, formuló dicha califi

cación, mediante oficios enviados el 15 de octubre de 1982 a los señores Ministros de Economía y Transportes y Telecomunicaciones. Esta misma calificación ha sido reiterada, con ocasión de una petición del propio Ministerio de Economía, de 9 de julio del presente año. Así, la reiteración del señor Fiscal Nacional se ha formulado sin relación con la petición de los ocurrentes, mediante oficio de 30 de julio pasado dirigido a los mismos Secretarios de Estado.

8.- Se pide, también, al señor Fiscal Nacional Económico, que investigue las conductas monopólicas de C.T.C. y requiera de la H. Comisión Resolutiva que ponga término a los contratos y convenciones ilegales y, entre ellos, a las nuevas tarifas fijadas por C.T.C., y que aplique sanciones a esta Compañía por abuso de posición monopólica.

Sobre este particular cabe hacer presente que todos los organismos antimonopolios, esto es, la H. Comisión Resolutiva, las Comisiones Preventiva y la Fiscalía Nacional Económica han practicado, oportunamente, las investigaciones que, de oficio o a petición de parte, han estimado del caso efectuar y han emitido las resoluciones y dictámenes procedentes, después de oír tanto a los denunciantes como a C.T.C. o a otras compañías telefónicas. Así se desprende, entre otros, pronunciamientos del dictamen N° 194/329, de 1978, transcrito parcialmente por los denunciantes, que objetó diversas normas del reglamento y cláusulas de los contratos telefónicos entonces vigentes, que se sustituyeron gracias a la intervención de esta Comisión.

Por ello se estima que la petición concreta y actual de los denunciantes se refiere, específicamente, a las nuevas tarifas telefónicas que ha puesto en práctica la C.T.C., tarifas que a juicio de los recurrentes, demostrarían el abuso de posición monopólica que comete con ellas la C.T.C. al disponerlas unilateralmente y en montos excesivos.

Para analizar estos dos puntos, es preciso distinguir entre los aspectos legales y los económicos de las tarifas.

9.- Respecto del primero de ellos y tal como lo indican los recurrentes, el artículo 29 de la Ley N° 18.168 establece que las tarifas de todos los servicios públicos de telecomunicaciones serán libremente convenidas entre los proveedores de tales servicios y los usuarios. La misma ley, como se ha visto, encarga la calificación del grado de competencia que puede existir en la prestación de estos servicios a la Fiscalía Nacional Económica y, hecha esa calificación, los Ministerios del ramo pueden fijar las tarifas respectivas.

En el caso que nos ocupa, el señor Fiscal Nacional cumplió con el cometido que le asigna la ley pero, los Ministerios de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Transportes y Telecomunicaciones no han fijado esas tarifas. Es indispensable dejar establecido que la norma del artículo 30 de la Ley N° 18.168 no obliga a estas autoridades a proceder a esa fijación sino que sólo las faculta para ello.

Atendida la circunstancia de que los Ministerios mencionados no han fijado esas tarifas, C.T.C. ha procedido, al igual que el resto de las compañías telefónicas del país, esto es Complejo Manufacturero de Equipos Telefónicos, CMET, Compañía Telefónica Manquehue, Compañía Nacional de Teléfonos y Compañía de Teléfonos de Coyhaique a fijar sus nuevas tarifas señalándolas en sus avisos de cobranza al público.

Esta Comisión disiente de ese procedimiento de las compañías de teléfonos, porque, si bien la tarifa unilateral pudiera estimarse una oferta, los usuarios no tienen poder o posibilidad de negociación, no quedándoles más alternativa que aceptar aquella tarifa o prescindir del servicio telefónico. Así, este procedimiento no puede ser considerado la libre convención a que se refiere el artículo 29 de la Ley N° 18.168.

El 21 de Diciembre de 1982 esta Comisión Preventiva Central por dictamen N° 371/1271, pidió a los señores Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Transportes y Telecomunicaciones que fijaran las tarifas telefónicas, señalando, además, que, a su juicio, la C.T.C. no estaba cumpliendo con la ley. En el mismo dictamen esta Comisión hizo presente la necesidad de modificar las normas de la Ley N° 18.168, específicamente sus artículos 29 y 30 de modo que, en los casos que ellos aluden, la autoridad fije o apruebe las tarifas correspondientes, pidiendo al señor Fiscal Nacional que formulara el correspondiente requerimiento a la H. Comisión Resolutiva.

10.- En el aspecto económico, la determinación o declaración en el sentido de que C.T.C. incurre en abuso de posición monopólica por la circunstancia de haber fijado las tarifas unilateralmente y sin el acuerdo de sus suscriptores cree esta Comisión que tal declaración procedería siempre que concurrieran las siguientes circunstancias:

a) Si C.T.C. podía, por otros medios, alcanzar las tarifas que pretendía, esto es, si era factible convenirlas con sus 400.000 suscriptores o si podía, de algún modo, obtener de la autoridad esa fijación.

La primera parte de esta condición, esto es, el convenio individual con cada uno de los 400.000 suscriptores es imposible. La segunda parte, podría entenderse parcialmente cumplida, desde que, según lo expresara el señor Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción a esta Comisión Preventiva Central en su oficio N° 24, de 1° de Febrero de 1983, ese Ministerio ha supervisado, conjuntamente con el de Transportes y Telecomunicaciones, todas las tarifas de C.T.C.

b) Si C.T.C. ha fijado tarifas excesivas que le han representado ganancias indebidas, que no habría podido tener a no mediar su condición de monopolio de hecho.

Sobre el particular, además de lo expresado por el señor Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, según se recuerda en el párrafo precedente, los siguientes antecedentes que obran en poder de esta Comisión demuestran que las tarifas telefónicas cuestionadas no son excesivas.

b.1. En efecto, considerando en términos reales el ingreso total de la Compañía producto de sus cobros a todos sus usuarios desde Diciembre de 1981, se advierte que el aumento en la recaudación es inferior al aumento del IPC, existiendo en este período una incorporación importante de nuevos usuarios al servicio (100.000 líneas).

Dicha tarifa promedio corresponde a los servicios locales y de larga distancia nacional. La recaudación en el servicio local desde Diciembre de 1981, hasta la fecha, ha tenido una variación superior en un 20% al IPC en el mismo período. En cambio, las tarifas de los servicios de larga distancia nacional tuvieron una variación en términos de su recaudación muy pequeña e inferior en un 50% a la variación del IPC en ese mismo período.

Lo anterior demuestra que la empresa no ha perseguido obtener tarifas excesivas sino terminar con el subsidio que las tarifas de larga distancia proporcionaban a las de los servicios locales.

También se desprende de esos antecedentes (Ver anexo 1) que la última alza de tarifas, que sólo afectó a los cargos de minutos de llamadas efectuadas en horario de congestión, representó un alza de la tarifa promedio de un 7,2% tomando como base diciembre de 1984 = 100. En esta alza de la tarifa promedio, la tarifa del servicio local medido representó un 9,8% con respecto de una variación del IPC, en el mismo período, de un 18,5%.

b.2. Atendido que el único servicio que ha tenido algún nivel de alza desde diciembre de 1981 fue el servicio local, cabe analizar la rentabilidad asociada a los servicios locales en relación con los recursos utilizados para proporcionarlos, que fue de un 2,84% en 1984, cifra que no puede considerarse monopólica.

Suponiendo la posible existencia de algún grado de ineficiencia en la empresa, que pudiera incidir en que con niveles de tarifas como las actuales se obtuviese un nivel de rentabilidad bajo, se supuso, también, una reducción de los gastos en personal y otros gastos hasta de un 50%. La rentabilidad asociada a este servicio, con estos supuestos, habría llegado hasta un 11% , lo que tampoco puede considerarse como una rentabilidad excesiva o monopólica.

b.3.- En cuanto a la distribución horaria de los diferentes valores que se cobran por llamadas de 3 minutos, se analizó la estructura de costos de C.T.C. concluyéndose que, prácticamente, un 98% de los costos de la empresa son costos fijos, siendo determinante para el nivel de dichos costos fijos, el dimensionamiento que se hace de los equipos para poder cursar llamadas en las horas más congestionadas del día. En razón de lo anterior, se considera asimismo válido que se efectúe una discriminación horaria, en la que los usuarios, que por sus necesidades de uso a determinadas horas del día, requieren que la empresa realice mayores inversiones para poder cursar sus llamadas, sean quienes paguen por esto, permitiendo que el resto de los usuarios tenga tarifas más económicas durante el resto del día en las que no existe congestión y existiría holgura en los equipos.

Por todas las consideraciones anteriores la Comisión acuerda declarar, en conciencia, que la C.T.C. no ha incurrido en abuso de posición monopólica en la forma denunciada por los señores Bosselin y otros.

b.4.- No obstante lo anterior, la Comisión es de opinión que C.T.C., atendida su condición de empresa monopólica, debió informar adecuadamente a los usuarios sobre los aspectos básicos del mecanismo tarifario que aplica, tales como horarios, valor de las tarifas, etc., desde el momento en que empezó a fijar unilateralmente sus tarifas. Cabe tener en cuenta que este tipo de información incluso está recomendado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la que ha expresado que en todo lo relacionado con la tarificación, es fundamental que los abonados estén plenamente informados y sepan con precisión lo que se les ha de cobrar (Planificación General de Red. Publicación de CCITT, Ginebra, 1983).

11.- En suma, por las razones expresadas precedentemente, esta Comisión, absolviendo las consultas que le han sido formuladas, y en conformidad con las atribuciones que le confieren las letras a) y g) del artículo 8° del Decreto Ley N° 211, de 1973, acuerda declarar:

1º) Que la C.T.C. no ha incurrido en abuso de posición monopolica en la fijación de sus tarifas telefónicas.

2º) Que la C.T.C. ha debido y debe informar adecuadamente a los usuarios sobre la aplicación de su sistema tarifario.

3º) Que no ha lugar a la petición que se formula para que la Comisión suspenda las nuevas tarifas telefónicas mientras se tramita la denuncia de los recurrentes, porque no hay mérito para así disponerlo.

4º) Que se reitera a los señores Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Transportes y Telecomunicaciones que procedan a fijar las tarifas telefónicas dentro del territorio nacional y hacia el exterior, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley N° 18.168.

5º) Que se reitera al señor Fiscal Nacional Económico que formule el correspondiente requerimiento ante la H. Comisión Resolutiva, para que ésta, a su vez, solicite la modificación de las normas de la Ley N° 18.168, en el sentido indicado en el dictamen N° 371/1271, de 1982.

12.- Respecto de las peticiones formuladas por los señores Bosse lin y otros relativas al sistema local medido, esta Comisión hace presente que acordó solicitar informe a los señores Subsecretarios de Telecomunicaciones y Gerente General de C.T.C., antes de resolver sobre la materia.

El presente dictamen fue acordado en sesión de 8 de Agosto en curso por los miembros de esta Comisión señores Jacobo Kravetz Miranda, Presidente; Gonzalo Sepúlveda Campos, Arturo Yrarrázaval Covarrubias, Iván Yáñez Pérez y Mario Guzmán Ossa y con las siguientes prevenciones de los miembros que se indican;

El señor Gonzalo Sepúlveda Campos discrepa de la afirmación contenida en el N° 9 de este dictamen en cuanto a que la C.T.C.

no habría cumplido con el artículo 29 de la Ley N° 18.168 al fijar sus tarifas pues, a su juicio, no tenía otro medio que el que ha empleado para determinarlas. Concordando, absolutamente con las declaraciones de este dictamen, el señor Sepúlveda difiere en los fundamentos de la primera declaración que sustituye por los siguientes:

a) La C.T.C. es un monopolio de modo que debería esperarse que actúe como tal en un régimen de libertad de precios. No tiene sentido hablar de abuso de posición monopólica en lo que se refiere a precios; sólo correspondería hablar de precios monopólicos.

b) La C.T.C. no puede cobrar cualquier precio por el servicio que presta, sino que tenderá a cobrar aquél que le permita maximizar sus utilidades, atendido que enfrenta una demanda que reacciona a los cambios en los precios y que no está dispuesta a pagar cualquier monto por el servicio.

c) Este solo argumento basta para descartar la posibilidad de abuso de posición monopólica por lo que no se necesita un análisis de la rentabilidad de la empresa. En cualquier caso esta información no es relevante porque el hecho de ser monopolio en modo alguno garantiza que se obtendrá rentabilidad positiva (normales o extraordinarias) ya que ésta dependerá del precio que se puede cobrar por el servicio en relación a su costo.

d) Atendido que se trata de un mercado que, por naturaleza es monopolico, lo razonable es que las tarifas sean determinadas por la autoridad y no dejarlas al mercado.

Los señores Mario Guzmán Ossa e Iván Yáñez Pérez no están de acuerdo con la primera declaración pues estiman que el proceder de la C.T.C. es reprochable porque ha alzado sus tarifas contrariando el artículo 29 de la Ley N° 18.168, aludida en el N° 9 de este dictamen. Agregan los disidentes de esta declaración que, el hecho de que la Fiscalía Nacional Económica haya efectuado la calificación que exige la ley para que los Ministerios de Economía y de Transportes y Telecomunicaciones puedan fijar sus tarifas, no libera a la C.T.C. de cumplir las claras disposiciones contenidas en la norma del artículo 29 de la ley citada. Por lo expuesto estiman que debe requerirse la aplicación de sanciones para la C.T.C.

Notifíquese a los denunciados y al señor Gerente General de la Compañía de Teléfonos de Chile S.A. Transcríbese a los señores Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Transportes y Telecomunicaciones y al señor Fiscal Nacional Económico.

Firman este dictamen todos los miembros de la Comisión que

entraron a su conocimiento.



GONZALO SEPULVEDA CAMPOS



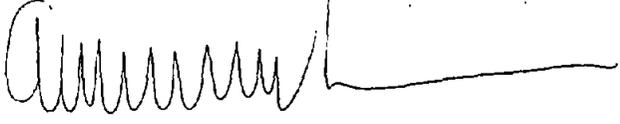
IVAN YANEZ PEREZ



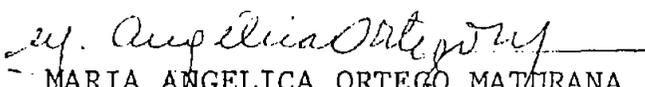
JACOBO KRAVETZ MIRANDA
Presidente



ARTURO YRARRAZAVAL COVARRUBIAS



MARIO GUZMAN OSSA



MARIA ANGELICA ORTEGO MATURANA
Secretaria Abogado de la
Comisión.