

COMISION PREVENTIVA CENTRAL  
DECRETO LEY N° 211, de 1973  
LEY ANTIMONOPOLIOS  
AGUSTINAS N° 853, PISO 12°

735/240

C.P.C. N° \_\_\_\_\_

ANT. : Compra de acciones de  
C.T.C.

MAT. : Dictamen de la Comisión

Santiago, 19 ABR 1990

1.- Esta Comisión Preventiva Central, por oficio N° 727, de 20 de Febrero pasado, solicitó del señor Gerente General de Inversiones Hispano Chilenas S.A. que consultara previamente, la licitud de la compra de acciones de la Compañía de Teléfonos de Chile S.A., en adelante C.T.C., por la Compañía Telefónica de España S.A., en adelante Telefónica, atendida su presencia accionaria en la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, en adelante ENTEL.

2.- A raíz de lo anterior, la citada Compañía, representada por los abogados señores Patricio Prieto Sánchez y Carlos Eliseo Concha Gutiérrez, se apersonó ante la Fiscalía Nacional Económica, solicitando antecedentes y ofreciendo el envío de dicha consulta, lo antes posible. Dichos abogados hicieron presente, también, que en consideración a la complejidad de la negociación de compra de las acciones de C.T.C. y a la circunstancia de que dicha negociación se ha llevado a cabo en Hong Kong entre dos empresas con domicilio también en el extranjero, es más factible asegurar el cumplimiento de la legislación chilena sobre protección de la libre competencia subordinando la tenencia de acciones de Telefónica en ENTEL a la decisión que adopten al respecto los organismos antimonopolios y la autoridad de Gobierno, en su caso.

3.- Por escrito presentado el 22 de Marzo en curso, don

1736  
1737  
1738  
1739  
1740  
1741  
1742  
1743  
1744  
1745  
1746  
1747  
1748  
1749  
1750  
1751  
1752  
1753  
1754  
1755  
1756  
1757  
1758  
1759  
1760  
1761  
1762  
1763  
1764  
1765  
1766  
1767  
1768  
1769  
1770  
1771  
1772  
1773  
1774  
1775  
1776  
1777  
1778  
1779  
1780  
1781  
1782  
1783  
1784  
1785  
1786  
1787  
1788  
1789  
1790  
1791  
1792  
1793  
1794  
1795  
1796  
1797  
1798  
1799  
1800

Carlos Eliseo Concha Gutiérrez pide a esta Comisión que declare que las tenencias accionarias de Telefónica de España S.A. en ENTEL no infringen las normas sobre libre competencia contenidas en el Decreto Ley N° 211, de 1973, atendidas las razones que da en ese escrito y que pueden resumirse en las siguientes:

a) Telefónica, por medio de sociedades de inversión, es dueña del 10% de las acciones de ENTEL, ha celebrado contrato para adquirir otro 10% y tiene un pacto de sindicación de acciones con otro accionista -filial del Banco Santander de España- respecto de un 10% adicional.

También la misma sociedad, por intermedio de sociedades de inversión, ha negociado la adquisición de un importante paquete de acciones de C.T.C. que actualmente detenta Bond Corporation Chile S.A.

b) La jurisprudencia de los organismos antimonopolios ha establecido, reiteradamente, que la propiedad accionaria y, por lo tanto, la propiedad de las empresas, no es determinante para la libre competencia, pues lo que interesa es el comportamiento que observan en el mercado las empresas respectivas, independiente de quienes sean sus dueños.

c) Telefónica no puede ejercer el derecho a voto por más del 45% de las acciones de C.T.C., porcentaje que corresponde a la concentración accionaria máxima permitida en esa Compañía.

d) Telefónica, en conjunto con el Banco Santander, no puede ejercer el derecho de voto por más del 20% de las acciones de ENTEL, lo que la constituye en un accionista carente de poder decisorio, sea en el Directorio o en la junta de accionistas de la sociedad.

e) Lo anterior determina que no puede hablarse de una toma de control simultánea de C.T.C. y de ENTEL por parte de Telefónica y, por ende, no se presenta una situa-

732 736  
732 735  
656 042 / 421 244 544 444 544

ción que pueda alterar la libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones.

A juicio de la consultante, todo lo anterior fuerza a concluir que no está afectada la libre competencia por la operación de adquisición de acciones de C.T.C. por parte de Telefónica, sin necesidad de entrar al análisis de los mercados o del mercado de las telecomunicaciones, del régimen tarifario, ni de las resultas de los litigios que mantienen ENTEL y C.T.C.

Además, a petición de la consultante, esta Comisión escuchó en dos audiencias dedicadas especialmente al tema, al abogado representante de Telefónica, quien se extendió en consideraciones de hecho y de derecho en apoyo de la posición de su representada.

4.- Con el objeto de allegar mayores antecedentes a esta investigación, la Comisión solicitó la opinión del señor Subsecretario de Telecomunicaciones y de las siguientes empresas del sector de telecomunicaciones: CHILE PAC S.A., TELEX CHILE S.A., Complejo Manufacturero de Equipos Telefónicos S.A.C.I., Compañía Telefónica Manquehue Limitada, CHILE SAT Telecomunicaciones Limitada y Transradio Chilena Compañía de Telecomunicaciones, todas ellas por sí y por sus empresas relacionadas.

Interesaba especialmente a esta Comisión conocer la opinión de los consultados sobre la participación accionaria simultánea de Telefónica en C.T.C. y ENTEL y la factibilidad técnica y administrativa para que la autoridad pueda garantizar la no discriminación en las interconexiones telefónicas y en la elección de los operadores de larga distancia que debían competir en el mercado.

A juicio del señor Subsecretario de Telecomunicaciones, la participación simultánea de Telefónica en las empresas de telecomunicaciones arriba mencionadas es beneficiosa por las inversiones que recibirá el país, agregando

737 736  
838  
654 739  
027 / 740  
741 / 742  
743 744  
745 746  
747 748

que es difícil solucionar los problemas técnicos y administrativos que aseguren una efectiva competencia entre los operadores de telecomunicaciones.

Compañía Telefónica Manquehue Limitada fue de opinión que Telefónica puede mantener sus derechos accionarios en C.T.C. y en ENTEL, pues ello no constituye, por sí solo, una infracción de las normas de la libre competencia, siempre que se adopten los debidos resguardos que, en su opinión, son los mismos que se analizaron por las Comisiones Preventiva Central y Resolutiva en pronunciamientos anteriores. Añade que es posible, desde el punto de vista técnico y administrativo, que la autoridad controle tanto la libre competencia como las condiciones para que ella opere.

Las demás empresas consultadas fueron de parecer, en términos generales, que la participación simultánea de Telefónica en C.T.C. y ENTEL conduce a la formación de un consorcio monopólico contrario al Decreto Ley N° 211, de 1973, como ya sostuviera esta Comisión en su Dictamen N° 718, de 1989, no existiendo un medio eficaz para controlar la libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones.

5.- Con el mismo objeto antes señalado se pidió la autorizada opinión de las siguientes personas: don Alejandro Gómez Arenal, Profesor de Economía y Política Económica del Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile; don Salvador Valdés Prieto, Profesor Investigador del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Chile; don Ricardo Melo Downey, Profesor del Departamento de Ingeniería Eléctrica de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile; y de la Empresa de Consultores Inecon Limitada.

6.- Por su parte la consultante, en escrito presentado el 12 de Abril de 1990, además de pedir acceso a los informes mencionados en los números precedentes para formular

737 736  
737  
738  
739  
740  
741  
742  
743  
744  
745  
746  
747  
748  
749  
750  
751  
752  
753  
754  
755  
756  
757  
758  
759  
760  
761  
762  
763  
764  
765  
766  
767  
768  
769  
770  
771  
772  
773  
774  
775  
776  
777  
778  
779  
780  
781  
782  
783  
784  
785  
786  
787  
788  
789  
790  
791  
792  
793  
794  
795  
796  
797  
798  
799  
800

observaciones respecto de ellos, estimó del caso hacer, nuevamente, algunos planteamientos, la mayoría de los cuales habían sido formulados en las dos audiencias que esta Comisión dedicó a escuchar a su apoderado, como ya se ha señalado.

Teniendo presente que el informe del señor Fiscal Nacional se ha hecho cargo de tales planteamientos y compartiendo el criterio que en ese informe se expresa, esta Comisión lo hace suyo en todas sus partes.

7.- Sobre la base de los antecedentes aportados por la consultante, empresas y expertos a que se ha hecho referencia, de lo informado por la Fiscalía Nacional Económica y teniendo presente, además, anteriores pronunciamientos de los organismos antimonopolios es posible formular las siguientes precisiones:

7.1. Las normas del Decreto Ley N° 211, de 1973, establecen claramente las funciones que se encomiendan a las Comisiones Preventivas para declarar la existencia de cualquier entorpecimiento de la libre competencia y para prevenir la ocurrencia de tales entorpecimientos.

Así, la letra c) del artículo 8° de ese Decreto Ley prescribe que tales Comisiones deben velar porque se mantenga el juego de la libre competencia y no se cometan abusos de una situación monopólica, pudiendo conocer, de oficio o a petición de cualquiera persona, de toda situación que pudiera alterar dicho libre juego o constituir esos abusos y proponer los medios para corregirla.

En el ejercicio de estas facultades esta Comisión está impedida de autorizar la ejecución de actos o la celebración de contratos que, de algún modo, alteren la libre competencia en los mercados.

7.2. En el caso específico de que se trata, el mercado de las telecomunicaciones, en Chile, se encuentra ser

736  
737  
738  
739  
740  
741  
742  
743  
744  
745  
746  
747  
748  
749  
750  
751  
752  
753  
754  
755  
756  
757  
758  
759  
760  
761  
762  
763  
764  
765  
766  
767  
768  
769  
770  
771  
772  
773  
774  
775  
776  
777  
778  
779  
780  
781  
782  
783  
784  
785  
786  
787  
788  
789  
790  
791  
792  
793  
794  
795  
796  
797  
798  
799  
800

vido en forma muy relevante por dos empresas: C.T.C. en comunicaciones locales y ENTEL en la prestación de servicios de larga distancia nacional e internacional. A juicio de esta Comisión no puede ser indiferente para los efectos de la libre competencia, en especial respecto de las posibles barreras a la entrada y a la subsistencia de competidores de estas empresas en las telecomunicaciones nacionales e internacionales, la circunstancia de que ellas actúen con absoluta independencia una de otra o que lo hagan con algún grado de comunidad de acción, sea en su administración, fijación de políticas empresariales u otras.

Por ello es que, frente a la evidencia de que Telefónica ha adquirido el 48% de las acciones de C.T.C., controla el 20% de acciones de ENTEL y ha adquirido un 10% adicional, no puede menos que declarar que tal situación es contraria a las normas del Decreto Ley N° 211, de 1973, en cuanto tiende a impedir la libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones.

7.3. La participación accionaria de Telefónica en C.T.C., la cual le permite ejercer un control mayoritario sobre las operaciones de la empresa, y su participación simultánea en la propiedad de ENTEL, introducen elevadas barreras a la entrada en los servicios de larga distancia, por cuanto existe el peligro concreto que C.T.C., al constituir en la práctica un monopolio natural en la telefonía local, discrimine en contra de los competidores de ENTEL. El peligro existe, en primer lugar, porque una acción discriminatoria reportaría beneficios económicos a Telefónica, incluso en el caso en que ella no ejerciera control alguno en las decisiones de ENTEL y, en segundo lugar, porque la tecnología disponible y los recursos administrativos y técnicos con que cuenta actualmente la autoridad no permiten garantizar la no discriminación en las interconexiones telefónicas y en la elección de los portadores de larga distancia.

Una acción discriminatoria de parte de C.T.C. resulta altamente inconveniente, porque el avance tecnológico

737 736  
738  
739  
740  
741  
742  
743  
744  
745  
746  
747  
748  
749  
750  
751  
752  
753  
754  
755  
756  
757  
758  
759  
760  
761  
762  
763  
764  
765  
766  
767  
768  
769  
770  
771  
772  
773  
774  
775  
776  
777  
778  
779  
780  
781  
782  
783  
784  
785  
786  
787  
788  
789  
790  
791  
792  
793  
794  
795  
796  
797  
798  
799  
800

permite que en el futuro el mercado de larga distancia, donde ENTEL aún mantiene poder monopólico, se torne más competitivo, con claro beneficio para los consumidores, en términos de nuevos y mejores servicios y menores tarifas.

7.4. En consecuencia, dados el estado actual de desarrollo del mercado de telecomunicaciones chileno y la capacidad reguladora de la autoridad, el control de Telefónica sobre C.T.C. y su participación accionaria en ENTEL consolidan una situación monopólica que tiende a impedir la constitución de un mercado competitivo de larga distancia y perjudica a los consumidores.

8.- Para formular las precisiones anteriores, esta Comisión ha tenido especialmente en cuenta que la situación en examen no sólo debe analizarse desde el punto de vista de las conductas de los agentes económicos, como reiteradamente lo sostiene en su defensa la consultante, sino que, también, considerando que la estructura del mercado y la capacidad reguladora de la autoridad condicionan las conductas que se manifiestan o pueden manifestarse en el mercado.

La estructura imperfecta que desde el punto de vista de la competencia tiene el mercado de las telecomunicaciones en Chile y el carácter de monopolio natural que tiene la telefonía local quedan corroborados por la propia experiencia de las Comisiones Antimonopolios. Repetidamente éstas han debido ocuparse de distintas situaciones que han conocido por denuncias de particulares, por denuncias de autoridades o de oficio. En particular, la legislación contenida en la Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones, ordenó, primero al Fiscal Nacional Económico y luego a la H. Comisión Resolutiva, declarar si los Servicios de Telecomunicaciones se prestaban en condiciones de competencia o no, caso este último en que la autoridad debía proceder a la fijación de las tarifas de aquellos servicios objeto de la declaración. Así, en los Decretos N°s 133 a 139, publicados en el Diario Oficial de 4 de Enero de 1989, se fijan dichas tarifas, teniendo presente para ello las mencionadas declaraciones.

97 736  
737  
738  
739  
740  
741  
742  
743  
744  
745  
746  
747  
748  
749  
750  
751  
752  
753  
754  
755  
756  
757  
758  
759  
760  
761  
762  
763  
764  
765  
766  
767  
768  
769  
770  
771  
772  
773  
774  
775  
776  
777  
778  
779  
780  
781  
782  
783  
784  
785  
786  
787  
788  
789  
790  
791  
792  
793  
794  
795  
796  
797  
798  
799  
800

La imposibilidad actual de la autoridad para garantizar la transparencia y ausencia de discriminación en las interconexiones telefónicas y en la elección de los operadores de larga distancia, queda corroborada por la opinión de los especialistas y de la propia Subsecretaría de Telecomunicaciones.

Todo lo anterior demuestra que el mercado de las telecomunicaciones en Chile tiene una estructura imperfecta desde el punto de vista de la competencia y es de difícil regulación y control.

En consecuencia, esta Comisión no tiene dudas sobre el peligro que para la libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones encierra la participación simultánea de Telefónica en ENTEL y C.T.C., sino que se trata de una convicción que ha adquirido en su labor de observar permanentemente este mercado. Y, legalmente, es ésta la oportunidad precisa para actuar dentro de su tarea de prevención que es consustancial a la naturaleza propia de esta Comisión Preventiva.

9.- Por las consideraciones anteriores, esta Comisión Preventiva Central declara que Telefónica de España S.A. no puede tener, simultáneamente, en la Compañía de Teléfonos de Chile S.A. y en la Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A., el capital accionario de que dan cuenta los antecedentes presentados por esa empresa, sin transgredir las normas del Decreto Ley N° 211, de 1973, sobre protección de la libre competencia.

Por ello, la consultante deberá optar por tener presencia en sólo una de las dos empresas de telecomunicaciones nacionales o bien, solicitar del Supremo Gobierno la dictación de un decreto supremo, si estima que se encuentra en alguno de los casos previstos por el artículo 4°, inciso tercero, del Decreto Ley N° 211, de 1973.

Notifíquese al señor Fiscal Nacional y a la consultante y transcríbese al señor Subsecretario de Telecomuni-

737 736

738

661 739

1571 740

1572 741

1573 742

1574 743

1575 744

1576 745

1577 746

1578 747

1579 748

1580 749

1581 750



caciones y a las empresas telefónicas consultadas.

Acordado en sesión de 19 de Abril del año en curso con los votos de los señores Alejandro Jadresic Marinovic, Presidente, Eduardo Bitran Colodro y Avelino León Steffens y con los votos en contra de los señores José Garrido Bouzo y Hugo Becerra de la Torre quienes fueron de opinión que, en el complejo e imperfecto mercado de las telecomunicaciones, existen incentivos para que se produzcan prácticas monopólicas, pero estos incentivos pueden ser corregidos mediante las regulaciones tarifarias, modificaciones en los estatutos de las empresas de modo de resguardar eficazmente los intereses de los accionistas minoritarios a través de su representación en los directorios, impidiendo de ese modo el establecimiento de subsidios cruzados; y fiscalización técnica por parte de la Subsecretaría de Telecomunicaciones la que, aunque reconoce la dificultad de efectuar dicha fiscalización en algunos aspectos en la actualidad, sin embargo, es factible en el futuro.

Por otra parte, los disidentes son de parecer que el dictamen de esta Comisión debería tener en consideración la jurisprudencia de la H. Comisión Resolutiva, que ha establecido que la propiedad accionaria, y por tanto, la propiedad de las empresas, no es determinante para la libre competencia, sino lo que interesa es el comportamiento que observen en el mercado las empresas respectivas, siendo ésta materia que incumbe a los organismos antimonopolios resolver en cada caso. Más aún, las limitaciones legales a la concentración máxima accionaria establecidas en la legislación sobre Fondos de Pensiones y en los propios estatutos de ENTEL y C.T.C. permiten concluir que no existe una toma de control simultáneo de ambas empresas por parte de Telefónica que le permita a ésta determinar o imponer políticas que atenten contra la libre competencia.

Los señores Garrido y Becerra son también de la opinión que esta Comisión debería tener en consideración lo resuelto por la H. Comisión Resolutiva, la que por resolu-

737 736  
737 738  
739 738  
740 739  
741 740  
742 741  
743 742  
744 743  
745 744  
746 745  
747 746  
748 747  
749 748  
750 749  
751 750  
752 751  
753 752  
754 753  
755 754  
756 755  
757 756  
758 757  
759 758  
760 759  
761 760  
762 761  
763 762  
764 763  
765 764  
766 765  
767 766  
768 767  
769 768  
770 769  
771 770  
772 771  
773 772  
774 773  
775 774  
776 775  
777 776  
778 777  
779 778  
780 779  
781 780  
782 781  
783 782  
784 783  
785 784  
786 785  
787 786  
788 787  
789 788  
790 789  
791 790  
792 791  
793 792  
794 793  
795 794  
796 795  
797 796  
798 797  
799 798  
800 799

