

Santiago, veintisiete de octubre de mil novecientos ochenta y siete.

V I S T O S:

1.- Mediante el Dictamen N° 575/968, de 1986, la H. Comisión Preventiva Central se pronunció respecto de una consulta formulada por don Fernando Sagredo Arias, director de la Compañía de Teléfonos de Chile S.A., en adelante C.T.C., actuando en representación de los accionistas privados, domiciliado en Av. Providencia N° 2348, Oficina N° 85, acerca de las instrucciones sobre "Delimitación de áreas de acción y desarrollo de la C.T.C. y de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A.", en adelante ENTEL, contenidas en el Oficio N° 253, de 1984, del señor Ministro Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción, en adelante CORFO, de cuyo tenor tuvo conocimiento en la sesión de directorio de C.T.C., de 5 de Diciembre de 1985, y que importaría un reparto de mercados que constituiría un acto contrario a las disposiciones del Decreto Ley N° 211, de 1973.

El dictamen aludido concluyó que la decisión tomada por la CORFO no contraviene las disposiciones del Decreto Ley N° 211, citado, ya que se trata de una disposición tomada por el dueño común de ambas empresas, con el objeto de racionalizar y especializar sus operaciones, maximizando los beneficios de su inversión en ellas.

La H. Comisión Preventiva Central llegó a la antedicha conclusión fundándose en las siguientes consideraciones:

1) El documento titulado "Política Nacional de Telecomunicaciones", publicado en el Diario Oficial de 21 de Octubre de 1978, expresa que las concesiones de servicio público de telecomunicaciones no constituyen un monopolio y que cualquiera empresa que cumpla las normas legales vigentes tendrá acceso a un área geográfica, aunque ésta cuente con servicios de teleco-

2/4/86

municaciones, idea que se concretó en la Ley 18.168, no obstante, en el caso de dos o más empresas del Estado, éstas no podrán instalar entre sí redes paralelas o efectuar duplicidad de instalaciones, para un mismo servicio.

2) Los Planes Ministeriales para 1986, en las tareas específicas para C.T.C. y ENTEL, ordenan materializar el proceso de separación de áreas entre las dos empresas señaladas, teniendo presente la política de privatización y el legítimo resguardo de los intereses de los accionistas privados y del Estado.

3) La creación del llamado Holding de Telecomunicaciones C.T.C. - ENTEL tuvo por fin efectuar esta separación de áreas entre dos empresas en las cuales el Estado tiene participación mayoritaria. El objeto de esta política es racionalizar los recursos nacionales invertidos en dichas empresas, velando por el bien común y obteniendo la suscripción de convenios equitativos para los intereses de las dos empresas involucradas.

4) Completada la separación de áreas, C.T.C. suministrará el servicio telefónico local y urbano y ENTEL, como servicio intermedio, el interurbano y el internacional.

5) En cuanto a la regulación futura de las tarifas entre ambas empresas, ellas serán fijadas por la autoridad, mediante un sistema tarifario que se insertará en la Ley General de Telecomunicaciones.

2.- Don Fernando Sagredo Arias interpuso recurso de reclamación en contra del Dictamen Nº 575/978, que rola de fs. 5 a 7 de estos autos.

Los fundamentos del recurso interpuesto son los siguientes:

a) Si C.T.C. mantuviera dentro de su objeto social la construcción y operación de circuitos de larga distancia nacionales e internacionales - LD -, existiría un beneficio para los usuarios porque los equipos adquiridos por C.T.C. desde 1980 implican un ahorro en el proceso de conmutación de las llamadas y por ser de reciente tecnología, también significan grandes ahorros.

3/5

b) Lo anterior no significa necesariamente que el Estado vaya a hacer inversiones duplicadas, por cuanto el solo hecho de que C.T.C. tenga dentro de su objetivo y posibilidades jurídicas, la factibilidad real de invertir y explotar sus propios canales de L.D. va a poner un techo - costo de operarlos directamente con elementos de su dominio, costo de oportunidad - a la participación o costo implícito, de los canales que entrega ENTEL a C.T.C., o que podría continuar entregando en cualquier modalidad, para atender las solicitudes de comunicaciones de sus usuarios.

c) En consecuencia, la comunidad de usuarios se vería beneficiada con una menor tarifa en todos estos servicios, pues ENTEL no podría continuar con los actuales convenios de compartición de tarifas que transforman el costo base de las llamadas en un monto sin techo. La prueba es que ENTEL, que se permite arrendar canales a distintos usuarios en forma directa, les cobra, en una equivalencia monetaria resultante, sólo entre 1/3 y 1/17 de lo que le cobra a C.T.C.

d) C.T.C. no ha podido acogerse el sistema de utilización de canales conforme a la Tarifa Oficial que rige a ENTEL, porque la transitoria presencia mayoritaria de CORFO en las acciones de C.T.C. lo ha impedido, pero este problema terminará con la privatización de C.T.C.

e) El Oficio N° 253, de 1984, de CORFO, persigue la cartelización en artículo mortis del mercado de las Telecomunicaciones, por cuanto es pública la intención del Supremo Gobierno de privatizar más del 50% de las acciones de C.T.C. como también las de ENTEL en un porcentaje similar.

A lo anterior agrega que la limitación del objetivo social de C.T.C. terminaría con toda posibilidad de competencia o alternativa, de manera directa o indirecta para el usuario quedando constituido un gran monopolio de hecho en el mercado de las telecomunicaciones, en lo que se refiere a L.D. nacional e internacional, lo que en una economía menos liberal impedirá restablecimiento a futuro de un objeto social más amplio para C.T.C. y/o la obtención de las concesiones respectivas.

f) La Política Nacional de Telecomunicaciones quedó superada y tácitamente derogada por la Constitución Política de 1980, que dispone la adecuación de todas las Leyes Orgánicas a ella y es por ese motivo que la Ley 18.168, de 1982, da acceso irrestricto a cualquier operador para obtener un servicio público de telecomunicaciones.

g) Por último, resumiendo todo lo anterior, expresa que la inquietud principal que motivó la consulta en la que recayó el dictamen reclamado, es de dirimir si es o no un acto contrario a las normas del Decreto Ley N° 211, de 1973, que un solo dueño pretenda cartelizar dos empresas competitivas en las que tiene interés.

Solicita que por la gravedad de los antecedentes esta Comisión se avoque a su conocimiento, de conformidad con el artículo 9 del citado Decreto Ley N° 211, y resuelva que el Oficio N° 253, de 1984, de CORFO, es contrario a las disposiciones del Decreto Ley N° 211, de 1973.

3.- El expresado recurso de reclamación fue informado por la H. Comisión Preventiva Central de fs. 8 a 10.

El informe señala que los fundamentos del recurso se basan en hechos que fueron debidamente apreciados al emitirse el dictamen recurrido. En conclusión, las argumentaciones del recurrente no hacen variar sus conclusiones.

En todo caso, formula dos precisiones que estima pueden ser importantes:

a) Está próximo a dictarse el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que dispone que las tarifas de servicios públicos de telecomunicaciones que se presten en condiciones monopólicas, según calificación que deben hacer los organismos antimonopolios, serán fijadas por la autoridad, basándose en el criterio de empresa eficiente.

b) Si en el futuro tanto C.T.C. como ENTEL son privatizadas, el sector privado en una Junta de Accionistas

4.7

puede ampliar el objeto social de las respectivas empresas, pudiendo C.T.C. incursionar en L.D. nacional e internacional y ENTEL en la telefonía local y urbana. La actual Ley General de Telecomunicaciones - Ley 18.168 -, en su artículo 12, permite el libre ingreso de futuros concesionarios en servicio público de telecomunicaciones.

4.- Esta Comisión se avocó al conocimiento de la materia en que incide el recurso de reclamación mencionado y requirió sus observaciones a CORFO y al señor Fiscal Nacional Económico.

5.- CORFO, a fs. 14, solicitó desechar la reclamación interpuesta y confirmar el Dictamen 575, citado, fundándose en los siguientes argumentos:

1) El análisis que hace el reclamante, al ligar la propiedad de los circuitos de larga distancia con la utilización eficiente del equipo de conmutación que ha instalado C.T.C. desde 1980, es equivocado, puesto que dichas instalaciones de conmutación (centros locales combinados con centros interurbanos primarios) siempre conmutarán los enlaces que los unen entre sí o con centros de conmutación jerárquica superior, sin que ello tenga relación alguna con la propiedad de los circuitos. Y, si los circuitos que conmutaran las centrales interurbanas primarias de C.T.C. fueran de ENTEL, ellos podrán ser otorgados por ENTEL en mejores condiciones de costo que C.T.C., en consideración a las marcadas economías de escala que se manifiestan en las telecomunicaciones, en donde ENTEL tiene ya construída y en explotación, una red ampliamente desarrollada. En efecto, ha instalado ya toda la costosa infraestructura de caminos, energía eléctrica, construcciones civiles, torres y antenas y equipos desde Arica hasta Tierra del Fuego, cuya duplicación significaría para el país y para los usuarios un costo considerable, repitiendo ineficientemente inversiones ya hechas por el país, de modo que el Estado estaría haciendo el más ineficiente de los usos de los escasos recursos de inversión con que cuenta el país en el sector de telecomunicaciones. Una decisión en este sentido, equivaldría a autorizar a su vez a ENTEL a desarrollar telefonía local, compitiendo con C.T.C. en los

48

lugares que ENTEL estimare más conveniente seleccionar los mejores clientes del mercado que hoy opera C.T.C.

2) En cuanto a los supuestos beneficios de una mejor tarifa a los servicios de larga distancia, señala que las tarifas de larga distancia son definidas y aplicadas por C.T.C. luego de las autorizaciones respectivas de las autoridades competentes sin participación de ENTEL en su estudio, solicitud y obtención, la que sólo recibe un porcentaje global del orden del 30% de los servicios de larga distancia, para los cuales aporta la gran masa de los medios técnicos y de explotación destinados a los servicios de larga distancia nacional.

En lo que se refiere a la afirmación del reclamante en relación con los precios de arriendo de canales de ENTEL a otros usuarios distintos de C.T.C., expresa que el convenio para compartir ingresos entre C.T.C. y ENTEL, hace que los riesgos del nivel de ingresos de ENTEL y C.T.C. sean compartidos, de tal suerte que dependiendo de los niveles tarifarios que obtenga C.T.C. en sus solicitudes, puedan hacer que los ingresos por canal de ENTEL sean superiores o inferiores a los que se obtienen por un arrendamiento a precio fijo mensual a esos otros usuarios.

Debe considerarse, además, que la eficiencia medida en ingresos de los circuitos que provee ENTEL a C.T.C. depende fundamentalmente de los lugares que esté sirviendo. Así, por ejemplo, las comunicaciones Santiago-Concepción pueden otorgar por el número de llamados que se cursa, un ingreso que financia el servicio, no así los centenares de servicios de larga distancia que presta ENTEL a C.T.C. en una enorme cantidad de lugares aislados, áreas de baja población o bajos ingresos, en los cuales la infraestructura de L.D. que aporta ENTEL, por la complejidad de la topografía y geografía del país, puede ser más costosa que los servicios destinados a puntos de tal tráfico.

En lo que concierne a "la equivalencia monetaria resultante" que menciona el reclamante, estos costos no son representativos ni relevantes de la realidad ( el precio de arriendo de canales a terceros), puesto que en un análisis

7.9

desarrollado por CORFO, se evidencia que en el evento que se hubiera aplicado tarifas de ENTEL, a las que se refiere el reclamante, a C.T.C., ENTEL habría recibido mayores ingresos que los que ha percibido por la vía del convenio en aplicación.

Por último, señala que está en proceso la aprobación de un Decreto con Fuerza de Ley que modificará la actual Ley de Telecomunicaciones, a fin de precisar aspectos de concesiones y tarifas, las que serán fijadas de manera de resguardar en la forma más ecuaníme los intereses de los usuarios y de las empresas, sobre la base de procedimientos objetivos y no discrecionales.

3) En lo que se refiere a la calificación de "cartelización", que hace el reclamante, a la separación de áreas de acción entre C.T.C. y ENTEL, hace presente que la racionalización de los recursos que el país ha invertido o invierte en telecomunicaciones, de ninguna manera impide o inhibe la posible competitividad en el sector, ya que lo único que pretende CORFO, siguiendo claras instrucciones de S.E. el Presidente de la República, contenidas en los Programas Ministeriales anuales, es no duplicar inversiones destinadas a un mismo objeto, dentro de las empresas en donde es accionista y seguirá siendo accionista mayoritario. Agrega que aún en el evento que el 51% de C.T.C. llegue a estar en manos de accionistas privados, dicho porcentaje estará difundido en gran cantidad de accionistas, como lo demuestra el hecho que, estando hoy sólo el 10% de las acciones de C.T.C. en manos de accionistas privados, ellos son más de 1000 personas, lo que significa que CORFO seguirá siendo, en una gran proporción, el accionista mayoritario de C.T.C. En cuanto a ENTEL, el Estado mantendrá el 70% de su capital accionario.

La afirmación del recurso de reclamación en cuanto a la constitución de un gran monopolio de hecho en la larga distancia, no tiene validez, porque su control, si se requiere, está previsto en la legislación vigente y en su modificación en curso ya citada, que contempla la aplicación de tarifas eficientes y no discriminatorias.

Por el contrario, si se permitiera a C.T.C. establecer un sistema de L.D. paralelo al de ENTEL, se produci-

ría una situación más riesgosa desde el punto de vista de la competencia, puesto que se constituiría un monopolio que abarcaría los servicios locales y de L.D., en donde la asignación eficiente de precios a los distintos servicios sería mucho más compleja, opacando la necesaria transparencia de los precios a los usuarios. Más aún, sería una empresa que representaría una grave amenaza para el resto de las empresas, privadas o estatales, que operan actualmente o que ingresen en el futuro a ese sector. Así por ejemplo, los empresarios que dan servicios locales telefónicos distintos de C.T.C., deberían recurrir a su competencia en el ámbito local para tener acceso a los servicios de larga distancia que deben proveer obligadamente a sus usuarios.

4) En relación al cuestionamiento que hace el reclamante de la Política Nacional de Telecomunicaciones, afirmando que ella estaría derogada por la Constitución Política de 1980, expresa que no existe tal derogación y que dicha política se basa en la Ley General de Telecomunicaciones N° 18168, de 1982, posterior a la referida Constitución.

6.- El señor Fiscal Nacional, a fs. 24, evacuó el traslado que le fue conferido en estos autos, expresando que el problema planteado consiste en determinar si las instrucciones impartidas por la CORFO en el Oficio N° 253, de 4 de Septiembre de 1984 y las actuaciones posteriores de dicho organismo, en orden a delimitar las áreas de acción de C.T.C. y ENTEL, pueden importar un atentado a las normas sobre libre competencia. Paralelamente, se discuten cuestiones como el problema tarifario de ambas empresas o la validez legal de los Programas Ministeriales para esta área, que, a su juicio, no son relevantes para resolver el problema discutido.

Estima el señor Fiscal que si bien parece razonable que CORFO, en su calidad de accionista principal de ambas empresas, adopte la decisión de no realizar nuevas inversiones en C.T.C. destinadas a ampliar su capacidad de prestación de servicios de larga distancia, puesto que ENTEL tiene la capacidad y las inversiones ya efectuadas que le permiten prestar tales servicios, discrepa de la posición de CORFO en orden a enajenar los activos que actualmente permiten a C.T.C. prestar los servi

51

cios de larga distancia sin intervención de ENTEL y a modificar el objeto de C.T.C., para impedirle la prestación de dichos servicios. El señor Fiscal Nacional opina que ello produciría, efectivamente, la cartelización del sector, impidiendo una eventual competencia entre ambas empresas, ya que C.T.C. estaría material y legalmente impedida para competir en dicha área. Lo anterior adquiere más relevancia, si se considera que C.T.C. será privatizada.

El Fiscal Nacional estima que no es una solución aceptable la de que la autoridad fijará las tarifas de los servicios que se presten en condiciones monopólicas.

Además, considera que en cuanto a la discusión sobre problemas tarifarios entre las empresas nombradas, en lo relativo a los servicios que prestan actualmente en forma conjunta, debe recordarse que esa materia está pendiente del conocimiento de esta Comisión y que, en todo caso, puede resolverse independientemente del problema planteado en autos, esto es, la cartelización del sector de telecomunicaciones, como consecuencia de la citada política de separación de áreas.

7.- A fs. 94 vta., se ordenó traer autos para resolver, por no haber hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos y se fijó audiencia para la vista de la causa.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el problema planteado en estos autos consiste en determinar si las instrucciones impartidas por CORFO en el Oficio N° 253, de 4 de Septiembre de 1984, en orden a delimitar las áreas de acción de C.T.C. y ENTEL, puede importar un atentado a las normas sobre libre competencia establecidas en el Decreto Ley N° 211, de 1973.

SEGUNDO: Que en el recurso de reclamación se plantean, además, otras cuestiones como el problema tarifario entre ambas empresas, o la validez legal de los Programas Ministeriales, que no son relevantes o fundamentales para resolver el problema discutido.

TERCERO: Que el instructivo referido ordena la delimitación de áreas para las empresas mencionadas, correspondiendo a C.T.C. suministrar el servicio telefónico local, debiendo transferir a ENTEL las rutas de circuitos interurbanos que actualmente opera, según un cronograma debidamente acordado entre ambas empresas o congelarlas en su condición actual hasta su fecha de retiro o término de vida útil, según resulte económicamente conveniente. A su vez a ENTEL le corresponderá suministrar servicios telefónicos interurbanos e internacional, debiendo ENTEL transferir a C.T.C. sus propias redes locales. Ambas empresas deberán elaborar una proposición de nuevos Estatutos, para adecuarlos a las funciones y objetivos trazados para cada una de ellas y, una vez aprobados por la Vicepresidencia Ejecutiva de CORFO, llamar a Junta Extraordinaria de Accionistas y proceder en conformidad con las disposiciones de la Superintendencia de Valores y Seguros, para legalizarlos.

CUARTO: Que la política descrita en el considerando precedente importa un reparto de mercados al reservar el servicio telefónico local para C.T.C. y el interurbano e internacional para ENTEL.

QUINTO: Que, de efectuarse la delimitación de áreas impuestas por CORFO a las empresas aludidas, esta Comisión estima que efectivamente se producirá la cartelización del sector, impidiendo una eventual competencia entre ambas empresas, pues C.T.C. estaría material y legalmente impedida para operar en servicios de larga distancia. Por su parte, ENTEL tampoco podría prestar servicios telefónicos locales.

SEXTO: Que esta cartelización del sector es más grave, si se tiene presente que ambas empresas serán privatizadas, como lo ha expresado repetidamente la autoridad.

SEPTIMO: Que sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, nada obsta para que CORFO, en su calidad de accionista principal de ambas empresas tome las medidas que estime convenientes, en orden a racionalizar los recursos e impedir la duplicidad de inversiones.

OCTAVO: Que el argumento de CORFO, en el sentido que la ley fijará racionalmente las tarifas de estos servicios que se presten en condiciones monopólicas, no es una solución aceptable, pues lo óptimo es que exista una mayor competencia en este sector, como en cualquier otro del mercado, reservándose la fijación de tarifas para el caso extremo del monopolio en la prestación de servicios.

NOVENO: Que con lo expuesto queda demostrado que las instrucciones sobre delimitación de áreas de acción y desarrollo de C.T.C. y de ENTEL, ordenadas por CORFO mediante su Oficio N° 253, de 1984, son contrarias a las normas sobre libre concurrencia contenidas en el Decreto Ley N° 211, de 1973.

Y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2°, letras a) y b), 17 y 18 del Decreto Ley N° 211, de 1973.

SE DECLARA:

Que se acoge la reclamación interpuesta por don Fernando Sagredo Arias y se deja sin efecto el Dictamen N° 575/968, de 3 de Octubre de 1986, de la H. Comisión Preventiva Central, con declaración de que CORFO no podrá obligar a C.T.C. y a ENTEL a efectuar la separación de áreas contenida con el Oficio N° 253, de 1984, citado.

Rol N° 284-86.

Fernando Sagredo Arias

[Signature]

[Signature]

[Signature]

[Signature]

[Signature]

57

Pronunciada por los señores Víctor Manuel Rivas del Canto, Ministro de la Excma. Corte Suprema y Presidente de la Comisión; Alvaro Vial Gaete, Director Nacional del Instituto de Estadísticas; Gabriel Larroulet Ganderats, Tesorero General de la República; Juan Ignacio Varas Castellón, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Chile y Fernando Mujica Bezanilla, Subrogando al señor Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.



*E. Carrasco*

ELIANA CARRASCO CARRASCO  
Secretaría Abogado  
Comisión Resolutiva