

1 1 1124

COMISION RESOLUTIVA
DECRETO LEY N° 211, DE 1973
LEY ANTIMONOPOLIOS
AGUSTINAS N° 853, PISO 12°

RESOLUCION N° 389

Santiago, dieciseis de Abril de mil novecientos noventa y tres.

V I S T O S:

1.- La Subsecretaría de Telecomunicaciones, en Junio de 1989, antes de otorgar las concesiones que le estaban solicitando las empresas telefónicas locales y las que prestaban, a la fecha, servicio de larga distancia, consultó a los Organismos Antimonopolios si, desde el punto de vista de la libre competencia, era posible que las empresas de telefonía local pudieran participar en la prestación de servicios de larga distancia nacional e internacional y viceversa, haciendo presente que su opinión preliminar era favorecer la introducción de la competencia en el mercado de la larga distancia, siempre que los beneficios se traspasaran a los usuarios en lo fundamental.

Absolviendo la consulta mencionada, la Comisión Preventiva Central, por el dictamen N° 718/763, de 16 de Octubre de 1989, estimó que dicha participación afectaba la libre competencia y que, por ende, las empresas telefónicas locales no podrían participar, directa ni indirectamente, en la prestación del servicio de larga distancia nacional o internacional hacia o desde su zona de concesión. A su vez, las empresas que prestan servicios de larga distancia no podrían proporcionar servicios de telefonía local.

El dictamen N° 718/763 fue recurrido ante esta Comisión por las sociedades Tránsradio Chilena, Compañía de Telecomunicaciones S.A., V.T.R.; Compañía Nacional de Teléfonos S.A., CNT; Compañía de Teléfonos de Coyhaique, TELCOY y Compañía de Teléfonos de Chile S.A., C.T.C.; a fs. 161 y 173, respectivamente, ENTEL y CHILESAT, pidieron y obtuvieron ser parte en estos autos, ambas solicitando la confirmación del dictamen recurrido y CHILESAT pidiendo

expresa declaración en el sentido de que ENTEL debía adoptar las medidas que permitieran a los usuarios la libre elección de ruta.

2.- Por resolución N° 332, del mismo año 1989, esta Comisión declaró que, adoptando ciertas medidas o precauciones que se indicaron en ese fallo, las empresas de telefonía local, entre ellas C.T.C., podían participar en la prestación de servicios de larga distancia nacional e internacional, mediante el sistema de multicarrier discado, recogiendo, en este punto, una proposición de C.T.C. y que, igualmente, las empresas que operan en la larga distancia podían hacerlo en la prestación de servicios locales.

En contra de la mencionada resolución, recurrió de queja ante la Excma. Corte Suprema, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A., ENTEL, dictándose por ese Excmo. Tribunal el fallo de 30 de Mayo de 1990, corriente a Fs. 327 de estos autos, en el que, en lo sustancial, se resolvió, sin emitir pronunciamiento sobre el recurso mismo, que quedaba sin efecto la sentencia recurrida y que esta Comisión debía avocarse al conocimiento y fallo de los recursos de reclamación deducidos en contra del dictamen N° 718/763, de acuerdo con el procedimiento previsto en el inciso final del artículo 9° del Decreto Ley N° 211, de 1973, en relación con los artículos 17 y 18 de ese mismo texto legal.

Para resolver del modo en que lo hizo, la Excma. Corte, estimó que esta Comisión "omitió, estando dentro de sus atribuciones hacerlo, allegar a la causa todas las informaciones técnicas y periciales que fueran atinentes para establecer, de manera absolutamente objetiva, si en las circunstancias tecnológicas actuales es posible asegurar, técnica y administrativamente, el cumplimiento riguroso de las condiciones y medidas que resulten indispensables para que las empresas de telefonía puedan operar en el segmento de la larga distancia, a través del sistema denominado "multicarrier discado", y, en especial, acerca de la factibilidad del control de la calidad de las interconexiones, de manera que real y efectivamente, sin arbitrios ni interferencias indebidas de las empresas del rol dominante, se pueda establecer un mercado competitivo donde sea el

usuario final quien libremente elija su canal conductor".

En cumplimiento de lo ordenado por la Excm. Corte Suprema, por resolución de 6 de Septiembre de 1990, que rola a fojas 337, esta Comisión se avocó al conocimiento del asunto, dando traslado a las partes interesadas y solicitando el informe del organismo técnico del sector: la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

3.- A fojas 346 y siguientes se encuentra la respuesta al traslado por parte de ENTEL, en que solicita se declare que la Compañía de Teléfonos de Chile S.A., en adelante C.T.C, atendidas las características monopólicas de los servicios que presta en la telefonía local, no puede participar por sí ni por empresas filiales en los servicios de telecomunicaciones de larga distancia, ya sea que se trate de concesiones interurbanas que se refieren a servicios públicos, definidos como tales en la letra b) del artículo 3° de la Ley N° 18.168, o a los servicios limitados señalados en la letra c) del mismo artículo y cuerpo legal.

En apoyo de su petición, ENTEL formula las siguientes consideraciones:

En primer lugar, expresa, a modo de observaciones generales, que el servicio telefónico local constituye un monopolio natural para C.T.C.; que la integración vertical de esta empresa telefónica a los servicios de larga distancia es contraria a la libre competencia, y que por la estructura actual del mercado de telecomunicaciones y la falta de capacidad reguladora de la autoridad resulta absolutamente contrario a la libre competencia aumentar el poder monopólico de C.T.C.

A juicio de ENTEL, la integración de C.T.C. a los servicios de larga distancia, aun cuando fuere a través del multicarrier discado, terminaría con la posibilidad de establecer un régimen de competencia en el sector, permitiendo extender el monopolio que detenta en los servicios locales hacia los servicios de larga distancia, consolidándose, en esta forma, como un monopolio absoluto y

todavía más amplio dentro del sector.

Por otra parte, C.T.C. sería la única empresa con contacto directo y mayoritario con los usuarios de los servicios que proveerían las empresas competitivas, lo que ocasionaría un sesgo en la información percibida por el público con significativos efectos en la gestión comercial de las empresas.

Todas las empresas proveedoras de servicios de larga distancia sólo podrían acceder a sus abonados a través de C.T.C., la cual, a su vez, sería competidora de ellas, hecho que originaría una serie de problemas relativos al incentivo de C.T.C. para otorgar calidad diferenciada en las interconexiones.

Por último, C.T.C. sería la única empresa que participaría simultáneamente en dos mercados: el local, principal y monopólico y el de la larga distancia, conexo, secundario y competitivo.

4.- A fojas 373 y siguientes rola la contestación de C.T.C. al mismo traslado, en que solicita tener por evacuado dicho trámite y resolver que la operación de esta empresa en toda la extensión de la red telefónica no es contraria a las normas sobre libre competencia.

Fundamenta su petición en las siguientes consideraciones:

La red de telecomunicaciones debe visualizarse como una unidad desde el punto de vista técnico, en la cual existen tramos que son provistos bajo condiciones de obligatoriedad de servicio y otros bajo condiciones en que la competencia es posible. Que la red local haya tendido al monopolio es el resultado de lo expresado, lo que no ocurre con la larga distancia, en que la pérdida del carácter de monopolio natural se explica por las innovaciones tecnológicas que evitan las costosas obras de infraestructura requeridas en la red local.

Puede haber competencia entre operadores de redes de larga distancia que prestan servicio público con las que no lo prestan, tanto si se establece el sistema de multicarrier de proveedores como el de multicarrier discado. En el caso de este último el usuario marca en su aparato telefónico el dígito que identifica a la empresa de larga distancia de su elección, sin posibilidad de que en esa elección intervenga la compañía de servicio público.

Para salvar las sospechas que pudieran promoverse con motivo de la integración vertical y de los subsidios cruzados entre servicios que podría permitir, C.T.C. ha decidido efectuar esa operación a través de una filial, C.T.C-T.R., sea como sociedad anónima abierta, con un 10% o más de su capital en poder del público, o como sociedad anónima cerrada, en que más de un 10% de su capital y el derecho a elegir, a lo menos un director pertenezca a otra empresa experta en telecomunicaciones, independiente de C.T.C., en cuyo caso también estaría sujeta a las normas sobre sociedades anónimas, en los términos del inciso tercero del artículo 2º de la Ley Nº 18.046.

Las compañías telefónicas, sobre quienes pesa el cumplimiento del objetivo de masificación, están privadas de tener acceso a una de las actividades más rentables del mercado, como son los servicios de larga distancia, estando, en consecuencia, limitadas en su desarrollo. No hay interés en ampliar, mejorar o renovar la red telefónica, ya que los beneficios que ello conlleva en los mercados con mayores rentabilidades no pueden ser aprovechados por las compañías prestatarias de servicio público, que son las responsables de realizar las inversiones más cuantiosas.

La función de los tribunales sobre libre competencia es aplicar sanciones por hechos ilícitos tipificados en los artículos 1º y 2º del Decreto Ley Nº 211, de 1973, de modo que ellos no pueden establecer una sanción de la magnitud de la propuesta por la Comisión Preventiva Central, como es prohibir el acceso a un mercado, sin que exista un hecho ilícito que la justifique.

Se pretende presumir que C.T.C., empresa sujeta a

una administración profesional e internacional respetada, actuará ilícitamente y se enumeran dos docenas de subterfugios imaginables para impedirla. La verdad es que ninguna actividad, competitiva, o no, podría funcionar si se presumiera la mala fe y la ilicitud.

5.- A fojas 397 y siguientes corre la contestación al traslado por parte de Chilesat Telecomunicaciones Ltda., en adelante CHILESAT, en que pide se declare que las compañías telefónicas locales no pueden participar, directa ni indirectamente, en la prestación de servicios de larga distancia y que se encuentran obligadas y deben adoptar todas las medidas conducentes a que las empresas prestadoras de tales servicios, entre ellas CHILESAT, tengan igualitario acceso a la provisión de servicios de larga distancia para los abonados telefónicos.

En apoyo de sus peticiones formula las siguientes consideraciones:

El mercado de los servicios telefónicos locales, como se ha acreditado en autos, es naturalmente monopólico, en razón, fundamentalmente, de las inversiones en infraestructura requeridas para prestar el servicio, cuyas magnitudes son de tal envergadura que se constituyen en una barrera a la entrada de nuevos oferentes que, prácticamente, es imposible de contrarrestar.

La consecuencia inevitable de la situación de monopolio descrita es que los usuarios de los servicios telefónicos, al estar impedidos de elegir entre diversos oferentes, se constituyen en clientes cautivos de las compañías telefónicas locales.

En lo que dice relación con los servicios de larga distancia, si bien históricamente fueron prestados por una sola empresa monopólica, los avances tecnológicos han modificado tal situación, en términos que ellos pueden ser proporcionados por varios oferentes.

Dentro de un esquema de competencia, la

7 1120

intervención de un ente monopólico -la compañía telefónica local- en un mercado incipientemente competitivo, como lo es el de la larga distancia, tendría el efecto de alterar el desarrollo de la competencia en ese mercado, toda vez que dicho ente monopólico está en condiciones de utilizar las ventajas que su condición le ofrece para hacerse un espacio económico en el mercado incipientemente competitivo.

Entre los peligros reales a la competencia que pueden originarse con la intervención de las compañías telefónicas en el ámbito de la larga distancia -en especial en el caso de C.T.C., controladora del 90% del total del mercado telefónico nacional- pueden destacarse:

- Posibilidad cierta de efectuar subsidios cruzados, que permitan trasladar utilidades desde el mercado monopólico al competitivo, mediante el aprovechamiento de la infraestructura, recursos y servicios de la operadora local.

- Posibilidad de las compañías telefónicas de intervenir en la calidad de los servicios de las empresas competidoras en la larga distancia, pudiendo demorar la información sobre fallas reales o atribuir responsabilidad de las competidoras en caso de fallas propias.

- Conocimiento anticipado y manejo por parte de la compañía telefónica local de la totalidad de la información relativa a la larga distancia, información que constituye un elemento relevante a los efectos de diseñar adecuadamente los planes de oferta de servicios.

No existen los medios físicos, económicos, técnicos o legales requeridos para efectuar todos los controles necesarios para garantizar la no ocurrencia de hechos como los descritos, en forma eficaz y oportuna. En todo caso, cualquier mecanismo de control que pudiere proponerse debería ser implementado y afinado en forma previa al otorgamiento de cualquier concesión, para que las compañías telefónicas locales pudieran intervenir en el mercado de la larga distancia.

6.- A fojas 429 rola el oficio N° 35167, de 24 de

Diciembre de 1990, mediante el cual la Subsecretaría de Telecomunicaciones evacúa el informe que le fuera solicitado por la resolución de avocación, en que se concluye que "teniendo en cuenta el conjunto de consideraciones relativas a la política de telecomunicaciones del Gobierno en el marco de las características del mercado del sector en su actual etapa de desarrollo, así como aquéllas de orden técnico y legal, se estima inconveniente la participación en el segmento de larga distancia de empresas concesionarias de servicio público telefónico, ya sea por sí mismas en forma directa o a través de empresas filiales o coligadas, mediante la introducción del sistema de "multicarrier discado". Ello no excluye que a futuro y según el desarrollo de la red básica y las condiciones del mercado, tal tecnología pueda llegar a introducirse, si así resultare conveniente para el interés de los usuarios y del país".

De dicho informe se confirió traslado a las partes, el cual fue respondido por CHILESAT a fojas 450 y siguientes y por ENTEL a fojas 460 y siguientes.

7.- A fojas 467 corre el auto de prueba, de 19 de Marzo de 1991, el que fue modificado por resolución de 2 de Abril de ese mismo año, de fojas 490, con motivo de la reposición planteada por C.T.C., quedando redactado en la siguiente forma:

"1.- Si es posible, técnica y administrativamente, establecer uno o más sistemas competitivos en larga distancia. En caso afirmativo, plazo y condiciones necesarios para ello; y

"2.- Si es posible controlar la calidad de las interconexiones y los demás aspectos técnicos y administrativos necesarios para la libre elección del portador."

Conjuntamente con la reposición del auto de prueba, el 1 de Abril de 1991, C.T.C. recurrió de queja en contra del mismo, pidiendo orden de no innovar y remisión de los autos, peticiones que fueron acogidas por la Excma. Corte, lo que significó tener paralizado el procedimiento por más de un

año. El referido recurso de queja terminó por desistimiento de C.T.C., según consta a fojas 565 a) y b) y 566, siendo recibidos los autos, en esta Comisión, el 11 de Mayo de 1991, según aparece a fojas 618.

8.- A fojas 609 se encuentra acompañado un escrito de V.T.R. Telecomunicaciones S.A., expresando lo siguiente:

En agosto de 1991 la sociedad V.T.R. Telecomunicaciones S.A. fue dividida y producto de esta división sus filiales telefónicas: Compañía Nacional de Teléfonos S.A., Compañía de Teléfonos de Coyhaique S.A. y Telefónica Celular de Chile S.A. fueron transferidas a una nueva sociedad denominada V.T.R. Inversiones S.A. De esta manera, V.T.R. Telecomunicaciones S.A. ya no es propietaria de ninguna empresa de telefonía local ni celular.

En Noviembre de 1989, mediante el Decreto Supremo N° 249, le fue otorgada una concesión de servicio intermedio de telecomunicaciones, no pudiendo cursar tráfico desde y hacia las redes de telefonía pública de las empresas Compañía Nacional de Teléfonos S.A. y Compañía de Teléfonos de Coyhaique S.A., o de filiales o empresas telefónicas relacionadas con la concesionaria.

Los cambios mencionados plantean una situación diferente para V.T.R. En efecto, ante la nueva perspectiva de competencia que presenta el mercado de la larga distancia, la participación de C.T.C. en dicho mercado consolidaría un monopolio en el sector en torno a esta empresa, no sólo en los servicios de telefonía sino que, además, en todos los servicios de telecomunicaciones.

Dicha participación significaría, además, una barrera adicional para los actuales competidores de C.T.C. en los servicios de telefonía local, pues se sumarían a los problemas de interconexión las eventuales distorsiones en las transmisiones de larga distancia.

Aun con la adopción del sistema de multicarrier discado, los atentados contra la competencia que podría efectuar C.T.C. serían imposibles de detectar y de controlar, debido a la complejidad técnica que éstos podrían revestir y,

sobre todo, porque para ser efectivos en su fin no se requeriría que fuesen permanentes.

9.- De fs. 711 a 721 y de fs. 739 a 758, corre la prueba testimonial rendida por C.T.C. y ENTEL.

Proveyendo una petición de ENTEL, por providencia de 25 de Julio de 1992, que rola a fs. 730, se hizo lugar a la designación de peritos, citándose al comparendo respectivo, al que no asistieron todas las partes, por lo cual, por resolución de 11 de Agosto de 1992, que rola a fs. 775, la Comisión designó como peritos a los señores Enrique D'Etigny Lyon y Sergio de la Cuadra Fabres, quien no aceptó el cargo, procediéndose a nombrar, en su reemplazo, a don Pablo Baraona Urzúa, según consta de fs. 778.

10.- A fs. 804 se encuentra acompañado el informe pericial de don Pablo Baraona Urzúa el que, en síntesis, llega a las siguientes opiniones finales:

El principal enemigo de la competencia en la industria de las telecomunicaciones en Chile hoy es la presencia decisiva de un mismo dueño de las dos empresas más grandes, que son tal vez las únicas que en gran parte del país son capaces de generar un competencia efectiva con buena dosis de aporte tecnológico, nuevas inversiones y desarrollo para el sector.

Restringir la competencia es una forma muy poco feliz de acercar un mercado monopólico a la competencia perfecta, por lo que se hace necesario desechar los argumentos en favor de restringir la competencia bajo el pretexto de que su control es muy difícil, o que las autoridades actuales no están capacitadas para ejercerlo, o que la Administración Pública no puede lidiar con grandes compañías con ánimo monopólico, etc.

Como primera aproximación, deben cumplirse y hacer cumplir permanentemente las muy detalladas y pertinentes disposiciones del fallo de la Comisión Resolutiva, lo cual es posible técnica y administrativamente, haciendo que el usuario elija el portador de su conveniencia, siendo el medio más

idóneo para ello el multicarrier discado.

Es posible técnicamente establecer la competencia y que participe en ella una empresa dominante en el mercado de la telefonía local, agregando a las exigencias previas ya establecidas por la Comisión Resolutiva la gestión en una sola mano de las empresas que tienen el máximo potencial para competir, el fortalecimiento de las instituciones del sector y el establecimiento de un estatuto de precios con el objeto de disminuir los efectos monopólicos, agregado al modelo de empresa eficiente hoy día en operación.

11.- A fs. 835 y siguientes se encuentra acompañado el informe pericial de don Enrique D'Etigny Lyon, del cual pueden resumirse, las siguientes conclusiones.

En relación con el primer punto de prueba.

Es posible, técnica y administrativamente, establecer uno o más sistemas competitivos en la larga distancia, en el contexto de las precisiones que se indican:

1. La imperfección de la legislación vigente puede obstar a la posibilidad técnica y administrativa señalada, siendo altamente probable que el régimen de financiamiento, personal y atribuciones de la Subsecretaría de Telecomunicaciones deba ser modificado legalmente.

2. La expresión "uno o más sistemas" debe entenderse, por ahora y atendido el estado del arte, referida a los de multicarrier contratado y multicarrier discado.

3. La competitividad de los sistemas no sólo supone la operación de ellos por empresas concesionarias distintas, sino también que éstas podrán ofrecer diferentes servicios, incluidos los que no tengan tarifas establecidas.

4. La factibilidad técnica de establecer sistemas que permitan la libre competencia requiere el cumplimiento de un conjunto de condiciones, entre ellas la definición, por la Subsecretaría de Telecomunicaciones, de lo que se entenderá por larga distancia y, previa revisión de los términos en que están dadas las concesiones actuales, la fijación por dicha

autoridad de áreas geográficas de servicio local.

5. En el plano administrativo, la existencia de una autoridad que supervise y haga cumplir, con eficiencia las normas de conductas necesarias para que los usuarios se beneficien de la competencia, y ésta tenga lugar verdaderamente, tanto más cuando que quedará principalmente supeditada a la buena fe de las empresas con mayor cobertura de comunicaciones locales.

6. Debe desaparecer efectivamente la fijación de tarifas por servicios de larga distancia, pues carecería de sentido autorizar uno o más sistemas para que compitan con el actual y luego impedir tal competencia por la vía de fijar precios oficiales.

Asimismo, deben eliminarse los subsidios recíprocos, que evidencian la imperfección del régimen actual.

La eventual identidad o coincidencia de intereses entre un concesionario de área local y un portador de larga distancia haría muy fácil la ocurrencia de actos de competencia desleal, por lo que la Subsecretaría de Telecomunicaciones debería extremar las precauciones si una de las empresas autorizadas opera o tiene intereses en una empresa de servicio del área local.

7. Un plazo prudencial para cumplir las condiciones técnicas enunciadas es de un año para la larga distancia nacional y uno mucho menor para la larga distancia internacional, no siendo posible estimar el tiempo necesario para cumplir las condiciones administrativas, dependiendo ello de la naturaleza jurídica y facultades de la autoridad que se establezca.

En relación con el segundo punto de prueba.

Es posible controlar la calidad de las interconexiones y los demás aspectos técnicos y administrativos necesarios para la libre elección del portador, debiendo ello entenderse en el contexto de las precisiones que se

indican:

1.- La calidad de las interconexiones puede controlarse en cuanto al tiempo necesario para la interconexión con cada portador; a los servicios de información, operador y otros propios de la telefonía; a la fidelidad de la audición; a la continuidad de las llamadas, y, en general, a los parámetros indicados en el apartado 3.4 de la parte considerativa del informe.

2.- Estos controles pueden y deben hacerse por la autoridad para cautelar la calidad de los servicios suministrados al público y prevenir actos de competencia desleal.

3.- Los aspectos técnicos y administrativos son posibles de controlar en la medida que la autoridad o institución que tome a su cargo el monitoreo de los servicios de las empresas en competencia cuente con financiamiento para realizar las inversiones en el equipamiento necesario o en la remuneración de los servicios correspondientes, y del personal necesario. Asegurar éstos recursos supone, por ejemplo, la posibilidad de contar con contribuciones de las propias empresas interesadas.

4.- La autoridad competente debería definir los procedimientos operativos para la utilización de la infraestructura de las distintas empresas, procedimientos de control y procedimientos para la auditoría de tablas de enrutamiento.

5.- Si se autoriza el establecimiento de uno o más sistemas en larga distancia, la autoridad debería seleccionar aquellas medidas que mejor cautelen el cumplimiento de las siguientes condiciones fundamentales:

a) Que el usuario reciba en un solo instrumento información normalizada sobre los distintos portadores y servicios, de manera que le resulte fácil comparar y elegir.

b) Que sea el usuario el que contrate o digite su elección de portador de larga distancia.

c) Que las empresas concesionarias de área local pongan a disposición de los portadores de larga distancia la información que tengan sobre clientes, en las condiciones que fije la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

d) Que el usuario reciba una sola cuenta de cobro de los servicios que haya utilizado, y que el pago sean uno solo y al mismo recaudador.

e) Que se establezca una virtual automaticidad para la aplicación de la medida suspensión de la venta de servicios frente a actos de competencia desleal.

12.- El 9 de Marzo de 1993, se oyó la relación de la causa y se escucharon las exposiciones orales de los abogados de V.T.R., C.T.C. Chilesat y ENTEL, en dos audiencias consecutivas.

13.- Simultáneamente con la causa principal, las partes interesadas plantearon sus posiciones en el cuaderno de medidas precautorias, especialmente en cuanto al cumplimiento que se estaría dando a la medida cautelar ordenada de oficio por esta Comisión, la que tuvo por objeto que el fallo que se dictara, en definitiva, pudiera dar una respuesta eficaz a la Subsecretaría de Telecomunicaciones, que requirió de los organismos antimonopolios su decisión sobre la forma en que las concesiones que estaban solicitando C.T.C., a través de C.T.C. Transmisiones Regionales y otras empresas del sector, podían afectar la libre competencia.

Con las incidencias producidas en torno al cumplimiento de la medida precautoria decretada en autos el 6 de Septiembre de 1990, inmediatamente después de recibidos desde la Excm. Corte Suprema, se ha ido conformando un cuaderno que, a la fecha, tiene 802 fojas.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Como cuestión previa, esta Comisión debe dejar establecido que sólo a los organismos creados por la ley para prevenir, investigar, corregir y reprimir los atentados a la

libre competencia o los abusos en que incurra quien ocupe una situación monopólica, aún cuando no fueren constitutivos de delito, corresponde pronunciarse sobre la materia sometida a su conocimiento por la Subsecretaría de Telecomunicaciones, y establecer las necesarias regulaciones o limitaciones en resguardo de la libre competencia.

Luego, se rechazan las alegaciones sobre carencia de atribuciones o de facultades para establecer dichas regulaciones, planteadas inicialmente por algunas de las partes, como igualmente todas las alusiones o imputaciones en cuanto a una posible paralización del sector, provocada por la dictación de la medida precautoria de 6 de Septiembre de 1990. Dicha medida se estimó necesaria para que fuera esta Comisión Resolutiva, en la instancia de que está conociendo, la que resolviera la materia debatida en autos, lo que ha tratado de hacer con la mayor celeridad que le han permitido las partes y la complejidad del asunto sometido a su conocimiento.

SEGUNDO: La cuestión que debe resolverse, para contestar la consulta de la Subsecretaría de Telecomunicaciones es, por lo tanto, si se afectan negativamente las normas del Decreto Ley N° 211, de 1973, con el ingreso de las compañías telefónicas locales al llamado segmento de la larga distancia nacional e internacional. Y, más específicamente, si es posible garantizar que exista competencia entre empresas que obtengan concesiones para prestar servicios de telecomunicaciones de larga distancia nacional e internacional, si entre ellas figura la Compañía de Teléfonos de Chile S.A. por su significativa participación en la telefonía local.

TERCERO: Es necesario dejar establecido que esta Comisión no entrará a definir la estrategia ni menos la política de desarrollo del sector telecomunicaciones, pues ello compete a otros órganos del Estado.

La acción de los organismos antimonopolios está orientada a evitar prácticas monopólicas y a impedir la ocurrencia de conductas que atentan contra la libre competencia, dan origen a ineficiencias, distorsionan la asignación de recursos y perjudican al consumidor final.

Es por ello que interesa a este Tribunal que se genere la mayor competencia posible, con un enfoque dinámico, dentro del marco regulatorio que se establezca y que se desarrolle el mercado en la forma más conveniente para los usuarios y demás agentes económicos, generando un funcionamiento del sector con el mayor nivel de eficiencia viable.

CUARTO: Las argumentaciones de las partes, los informes de la autoridad del sector, la importante prueba testimonial y documental ofrecida y, principalmente, los informes periciales de los señores Baraona y D'Etigny, que han sido necesarios para el esclarecimiento de la cuestión debatida, todos los cuales han sido mencionados en la parte expositiva de este fallo, permiten a esta Comisión estimar que, a su juicio, se han reunido todos los antecedentes indispensables para resolver.

QUINTO: Así, es posible formular algunas precisiones que son fruto del estudio y análisis de los antecedentes acopiados y que pueden sintetizarse en las siguientes:

a) El mercado de las telecomunicaciones locales es monopólico, pues en él la Compañía de Teléfonos de Chile S.A. tiene una participación muy significativa que, en telefonía, es cercana al 95%.

b) El mercado de las telecomunicaciones de larga distancia nacional e internacional puede llegar a ser competitivo, siempre que se establezca un marco regulatorio eficiente y estrictamente controlado, con drásticas sanciones para los infractores.

c) Para que exista competencia en la prestación de servicios de telecomunicaciones de larga distancia nacional e internacional, debe ponerse en aplicación un sistema que permita al usuario elegir al portador del servicio. Por ello, sólo pueden existir dos opciones en cuanto a la elección de los sistemas hasta ahora conocidos: el llamado multiportador o multicarrier discado o el multiportador o multicarrier contratado, pues ambos dejan en manos del usuario dicha

opción que nadie debiera arrogarse en su nombre.

SEXTO: A juicio de esta Comisión, no es conveniente segmentar el mercado de telecomunicaciones en mercados de telefonía y de otros servicios, y en mercados de telecomunicaciones local y de larga distancia nacional e internacional. Lo cierto es que los avances tecnológicos dificultan cada vez mas hacer tales distinciones y segmentaciones, las que quedan o han quedado obsoletas con gran rapidez.

Por ello, tampoco es deseable impedir el ingreso de las compañías de telecomunicaciones locales a la larga distancia nacional e internacional, ni el ingreso de las empresas que prestan estos últimos servicios a las telecomunicaciones locales. Lo anterior no significa desconocer los riesgos para la competencia que conlleva una decisión de esta especie, lo que fuerza a esta Comisión a señalar la absoluta necesidad de indicar, las medidas para que, efectivamente, se pueda garantizar esa competencia y la mayor transparencia en las conductas y operaciones de las empresas, las cuales se establecen en la parte declarativa de esta sentencia.

Y Visto, además, lo dispuesto en los artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 9º, 17 y 18 del Decreto Ley Nº 211, de 1973,

SE DECLARA:

I.- Las compañías telefónicas locales pueden participar en la prestación de servicios de telecomunicaciones de larga distancia nacional e internacional, mediante la adopción del llamado sistema multicarrier 'discado, / exclusivamente o acompañado del sistema multicarrier contratado, que permiten al usuario la libre elección del portador. Asimismo, las compañías que ofrecen servicios de larga distancia nacional e internacional pueden participar en la prestación de servicios de telecomunicaciones locales. En ambos casos deben reunirse las siguientes condiciones, según proceda:

a) Las empresas que prestan telefonía local deben dar la misma clase de accesos o conexiones a todos los portadores de servicios de telecomunicaciones de larga

distancia, para suministrarles un servicio de idéntica calidad en cuanto a aspectos tales como el grado de servicio, ruido, respuesta de frecuencia, tiempo de conexión, etc.

b) Las empresas que se integren verticalmente, para dar servicios locales y de larga distancia nacional e internacional, deben hacerlo por medio de empresas filiales o coligadas constituidas como sociedades anónimas abiertas, perfectamente diferenciadas, de modo que sea posible identificar, fácilmente, entre otros factores, los costos de transferencia.

c) 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. En todo caso, y mientras no se implemente el sistema que permitirá la libre elección del usuario, no podrán operarlos con una capacidad de circuitos mayor que la que tenían autorizada.

d) La medición, tasación, facturación y cobranza de los servicios de larga distancia serán efectuadas por la empresa local, de acuerdo con tarifas no discriminatorias aprobadas por la autoridad del sector, sin perjuicio de que todas o algunas de las funciones mencionadas puedan ser efectuadas directamente por cada portador.

e) El formato, dimensión y rubros que debe contener la cuenta única que recibirá el abonado, serán determinados por la autoridad del sector.

f) Los usuarios del servicio de telecomunicaciones podrán acceder al portador de larga distancia de su preferencia, marcando el mismo número de dígitos para identificar a cualquier portador. Estos números deben ser sorteados por la Subsecretaría de Telecomunicaciones, entre los portadores de larga distancia.

g) Las empresas que actualmente prestan servicios de telefonía local, deben introducir, a su costa,

modificaciones en sus centrales locales para dar acceso a todos los portadores de larga distancia, sin perjuicio de recuperar esas inversiones en tarifas, no discriminatorias, que cobrarán a los portadores de larga distancia por el uso de sus instalaciones, las que también deberán ser aprobadas por la autoridad.

h) El cargo de acceso a la empresa local correspondiente, que no será discriminatorio, deberá ser aprobado por la autoridad y soportado por cada empresa de larga distancia. Dicho cargo deberá reflejar el costo directo de este servicio, de modo que esté desprovisto de toda forma de subsidio de la larga distancia a las telecomunicaciones locales.

i) Los directorios o guías telefónicas locales que se editen deben dar información sobre las distintas alternativas posibles de usar, para acceder a los servicios de larga distancia nacional e internacional, en igualdad de condiciones para todas las empresas que prestan estos servicios.

j) Las empresas de telefonía local deberán poner, periódicamente, a disposición de los portadores de larga distancia nacional y/o internacional, en la forma que determine la autoridad, la base de datos en que conste el número telefónico del abonado, tipo de tráfico cursado, monto de su facturación, portador utilizado y cualquiera otra información que la autoridad del sector considere indispensable para garantizar la transparencia en el mercado de las telecomunicaciones. También la autoridad deberá adoptar las medidas que estime necesarias para garantizar la debida reserva con que deberá utilizarse esta información.

k) En dos o más empresas de telecomunicaciones que deban competir entre sí, no podrán existir directores ni gerentes comunes.

II.- Además, la incorporación o ingreso de las empresas de telecomunicaciones locales a la prestación de los servicios de larga distancia nacional e internacional, sólo

podrá producirse cuando se reúnan, copulativamente, las siguientes condiciones:

1.- Que se ponga en aplicación el sistema multicarrier discado, en todas las centrales automáticas.

2.- Que todas las centrales locales automáticas, digitales y analógicas de la concesionaria, que se integre verticalmente, estén en condiciones de dar igual acceso a todos los portadores y que se hallen establecidos los sistemas de medición y otros indicados en la decisión primera.

3.- Que esté en normal funcionamiento un sistema de control, por parte de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, de las condiciones que este fallo establece, que puede estar a cargo de ella misma o de una empresa independiente, cuyas mediciones tengan validez legal.

III.- La Subsecretaría de Telecomunicaciones implementará y velará por el cumplimiento de las condiciones señaladas en las decisiones de este fallo, sin perjuicio de las facultades que a este respecto pertenecen a esta Comisión y al Fiscal Nacional Económico, en su caso.

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. Este marco se debe sustentar en los siguientes principios:

1.- Se mantienen sin variaciones los circuitos y enlaces de larga distancia automática nacional e internacional, destinados al servicio de telefonía pública, de acuerdo al estado que tenían al 6 de Septiembre de 1990, expresado en minutos.

2.- Los nuevos circuitos de larga distancia automática nacional e internacional, que sean necesarios como

consecuencia del desarrollo de las empresas de telefonía local o por cualquier otra razón, 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.

a) La unidad de licitación será el minuto para los circuitos destinados al servicio de telefonía pública.

b) Se licitarán de una sola vez los requerimientos surgidos entre el 6 de Septiembre de 1990, y la fecha de este fallo.

c) Los nuevos requerimientos serán licitados anual o semestralmente.

d) Si en una licitación hubiere sólo un proponente, se podrá contratar sólo con éste. Si hubiere más de un proponente, el precio será el más bajo ofrecido, distribuyéndose los contratos en un 60% a la mejor oferta y en un 40% a la segunda oferta, si hubiere dos proponentes; y en un 50% a la mejor oferta, en un 30% a la segunda oferta y en un 20% a la tercera, si hubiere tres o más ofertas. La cuota que no sea tomada por uno de los oferentes, al precio que corresponda, accederá a los otros interesados en sus respectivas proporciones.

e) Los contratos surgidos de estas licitaciones no podrán exceder del plazo que reste para la iniciación del multicarrier discado, en la ruta correspondiente.

f) Las empresas de telefonía local y sus filiales quedarán excluidas de participar en larga distancia en este régimen transitorio, sin perjuicio de lo indicado en la decisión I letra c) de este fallo.

3.- 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. En tal caso, sólo podrán establecer dichas relaciones las empresas filiales, coligadas o relacionadas portadoras de larga distancia, en el momento que corresponda.

4.- Los servicios internacionales vía operadora de los distintos portadores serán elegidos por el público, mediante la asignación de códigos no discriminatorios.

5.- La Subsecretaría reglamentará la conexión directa de usuarios del servicio de larga distancia, sin transitar por la red conmutada de las compañías locales, y los mecanismos para garantizar el uso de líneas de acceso para llamadas internacionales, en caso de países que no acepten contratar con dos o más portadores locales.

IV Todas las condiciones o medidas indicadas anteriormente, que dependan de la autoridad administrativa, deben estar implementadas en el plazo de dieciocho meses a contar de este fallo, vencido el cual y cumplidos los demás requisitos establecidos en las decisiones anteriores, que no dependan de dicha autoridad, ésta otorgará las concesiones correspondientes en cuanto ellas fueren procedentes.

V.- El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones procurará que, dentro de las facultades que se otorguen a la Subsecretaría de Telecomunicaciones, se establezcan la de suspender la prestación del servicio de larga distancia a aquellas empresas que no cumplan cabalmente las normas que le imparta la autoridad, por el tiempo necesario para restablecer la situación existente al tiempo de la infracción, y la de disponer que éstas presten servicios bajo el nombre y a beneficio del portador perjudicado o que le arriende a éste los medios para prestar el servicio correspondiente.

VI Todas las referencias hechas en este fallo a la Subsecretaría de Telecomunicaciones se entienden formuladas al o los organismos a quienes se asignen todas o algunas de las funciones que actualmente competen a dicha Subsecretaría.

VII.- En conformidad con lo expresado en el Considerando Cuarto de esta sentencia y con lo dispuesto en el artículo 411 del Código de Procedimiento Civil, los honorarios de los peritos señores Pablo Baraona Urzúa y Enrique D'Etigny Lyon se fijan en 1.350 U.F. y 1.500 U.F., respectivamente y serán de cargo de los litigantes, por partes iguales.

Notifíquese al Fiscal Nacional Económico y a los representantes de las partes.

Transcribese al señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, para su cumplimiento, en lo pertinente.

Rol N° 370-89.

The block contains several handwritten signatures and stamps. At the top center is a large, stylized signature. To its left is another signature. Below these are several other signatures and stamps, including one that says "JA. Iturbide" and another that says "P. Baraona". There are also some illegible stamps and marks.

Pronunciada por los señores Osvaldo Faúndez Vallejos, Ministro de la Excma. Corte Suprema y Presidente de la Comisión; Alexis Guardia Basso, Director del Instituto

Nacional de Estadísticas; Hugo Lavados Montes, Superintendente de Valores y Seguros; Sergio Gaete Rojas, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Bernardo O'Higgins y Julio Dittborn Cordua, Decano de Economía y Administración de la Universidad Nacional Andrés Bello.

ELIANA CARRASCO CARRASCO
Secretaria Abogado de la
Comisión Resolutiva