



UNIVERSIDAD DE CHILE  
Facultad de Derecho  
Departamento de Derecho Económico

**LA INCIDENCIA DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA EN  
LA FIJACIÓN DE TARIFAS DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES:  
MATERIAS CONTROVERTIDAS**

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

EDUARDO ANDRÉS AGUILERA VALDIVIA

PROFESOR GUÍA: FRANCISCO AGÜERO VARGAS

Santiago, Chile

Marzo de 2011

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	v
1. Desagregación de redes.....	1
1.1. Aspectos Generales.....	2
1.1.1. Concepto y términos relacionados	2
1.1.2. Justificaciones a la desagregación de redes.....	5
1.2. Pronunciamientos del TDLC y su impacto en el mercado.....	10
1.2.1. Pronunciamiento del organismo antimonopolio sobre la materia.....	10
1.2.2. Obligación de desagregación al operador dominante. Extensión de la Desagregación al operador no dominante.....	14
1.2.3. Intentos de la Administración por regular los servicios desagregados.....	23
1.2.4. Situación actual de la desagregación de redes.....	27
1.3. Conclusiones sobre la desagregación de redes.....	35
2. Telefonía IP.....	38
2.1. Concepto.....	39
2.2. Pronunciamientos del TDLC sobre la materia.....	42
2.2.1. Naturaleza jurídica de la Telefonía IP.....	42
2.2.2. Intentos del operador dominante en el mercado de la telefonía fija de excluir a operadores de la telefonía IP.....	46
2.2.3. Directrices del TDLC en torno a la telefonía IP.....	49

2.3. Regulación de la SUBTEL sobre la materia.....	52
2.4. Efectos de la penetración de la telefonía IP al mercado. Incidencia de los fallos del TDLC.....	57
3. Fijación y libertad tarifaria al operador dominante.....	60
3.1. Aspectos generales.....	60
3.2. Fijación tarifaria al operador dominante. Resolución N° 686 de la Comisión Resolutiva.....	68
3.3. Impacto de la resolución N° 686 en el mercado de las Telecomunicaciones.....	72
3.3.1. Dictación de los respectivos Decretos Tarifarios.....	72
3.3.2. Decreto que establece las condiciones en que pueden ser ofrecidas las tarifas menores y los planes diversos por los operadores dominantes del servicio público telefónico local necesarios para proteger los intereses y derechos de los usuarios.....	74
3.4. Liberalización de las tarifas en los servicios de telefonía fija. Informe N° 2 del TDLC.....	77
3.4.1. Concentración de la industria y tráfico de voz.....	80
3.4.2. Competitividad del mercado de la telefonía fija.....	81
3.5. Impacto de la liberalización de las tarifas en el mercado de las telecomunicaciones.....	90
4. Portabilidad numérica.....	91
4.1. Aspectos generales.....	92
4.1.1. Concepto.....	92

4.1.2. Fundamentos de la portabilidad numérica.....	94
4.2. Origen en Chile de la portabilidad y pronunciamientos del TDLC sobre la materia.....	96
4.3. Regulación de la SUBTEL.....	100
4.4. Consecuencias de la implementación de la portabilidad numérica en el mercado de las telecomunicaciones.....	103
5. Eliminación de la diferencia entre llamadas <i>on-net</i> y <i>off-net</i> .....	106
5.1. Concepto.....	107
5.2. Fundamentos de la diferenciación entre llamadas <i>on-net</i> y <i>off-ne</i> ....	108
5.3. Recomendaciones del TDLC sobre la materia y su efecto sobre el mercado.....	109
6. Paquetización de servicios de telecomunicaciones.....	115
6.1. Antecedentes generales.....	116
6.1.1. Concepto y fundamentos de la paquetización.....	116
6.1.2. Regulación sectorial sobre la materia.....	117
6.2. Pronunciamientos del TDLC y su efecto en el mercado.....	119
RESUMEN Y CONCLUSIONES.....	ix
BIBLIOGRAFÍA.....	xv

## **INTRODUCCIÓN**

La presente memoria desarrolla, analiza y sistematiza, de un modo exhaustivo, cada una de las materias controvertidas respecto de las cuales se ha pronunciado en Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y debe entenderse complementaria al trabajo realizado por la señorita Mónica Cortés Mondaca, titulado “La incidencia del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en la fijación de tarifas del sector de las telecomunicaciones: Aspectos Generales”.

En este sentido, el trabajo que a continuación se despliega es un complemento del minucioso análisis que ha efectuado la señorita Cortés de cada uno de los fallos del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia relacionados al sector de las Telecomunicaciones.

En primer término, resulta útil señalar que, el de las telecomunicaciones, es uno de los mercados más dinámicos y cambiantes. Los servicios públicos de telefonía fija y móvil, la televisión pagada, la banda ancha y el resto de los servicios de telecomunicaciones, sufren diversas adaptaciones y cambios radicales debido a los avances tecnológicos que afectan la industria. La aparición de la telefonía IP, nuevos competidores en el mercado de la telefonía fija, el surgimiento de la banda ancha móvil, la reducción de las llamadas en la telefonía local y especialmente la convergencia tecnológica -la posibilidad que por una misma plataforma sean prestados diversos servicios de telecomunicaciones- son manifestaciones de los cambios drásticos que afectan esta industria y que no suceden con la misma velocidad en otro segmento de nuestra economía. Así por ejemplo, según datos de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, el tráfico de salida, en miles de minutos, de la telefonía móvil al año 2000 era de 2.471.208, mientras que al año 2009 el tráfico ascendía a 17.315.208, lo que provoca, claro está, cambios estructurales en el mercado de las telecomunicaciones, en especial si se considera a la telefonía móvil un sustituto cercano a la telefonía fija –segmento altamente concentrado-, tal como estudiaremos en el presente trabajo.

Los pronunciamientos del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ha recogido en cada uno de sus fallos el dinamismo innato de esta industria, hasta el punto, incluso y tal como se verá en el presente informe, de dictar directrices que el órgano administrativo y regulador, la Subsecretaría de Telecomunicaciones, ha tenido que considerar en su actuar.

Paralelamente, la industria de las telecomunicaciones se ha caracterizado por una alta concentración, efecto derivado de la estructura monopólica bajo la que tradicionalmente se prestaron los servicios. En efecto, en cada uno de los segmentos de esta industria han sido, por lo general, pocos los competidores que entregan los servicios, llegando en ciertas ocasiones a constituirse verdaderos monopolios, como en el caso de la telefonía fija que tradicionalmente fue considerada como uno de carácter natural. Así por ejemplo, al año 2009 y luego de su privatización, Telefónica Chile, operador dominante en el mercado de la telefonía fija, ostentaba el 65% de la participación en dicho segmento a nivel nacional. Situación similar encontramos en la telefonía móvil, donde las tres empresas con mayor participación –ENTEL, Movistar y Claro- se reparten la totalidad del mercado.

No obstante, una de las prioridades de nuestro sistema jurídico ha sido no interferir, dentro de lo posible, en la estructura del mercado, dejando en manos de los privados el funcionamiento de éste y a la oferta y demanda la determinación de las condiciones de los bienes y servicios que se comercializan en esta industria. Se ha buscado, de igual modo, inyectar mayor competitividad a la actividad, con el objeto de lograr una mayor eficiencia y principalmente la reducción de las tarifas, con un consecuente beneficio a los consumidores y sociedad en general. En este sentido, se pretende que la intervención del Estado sea marginal y sólo en aquellos casos en los cuales el mercado mismo no pudiese operar de manera óptima.

En este sentido, los fallos, resoluciones e informes del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, tal como ha descrito la señorita Cortés en su memoria, recogen y materializan estos principios precedentemente señalados y que consagra nuestro ordenamiento jurídico. En el presente trabajo se analizará, por ejemplo, cómo el

servicio público telefónico fijo, que tradicionalmente estuvo sujeto a fijación de sus precios, hoy por hoy no recibe mayor regulación respecto de sus tarifas, por considerar el órgano jurisdiccional antimonopolio que las condiciones existentes en el mercado son suficientes para garantizar una eficaz competencia entre los diversos actores de la industria.

Así las cosas, en el siguiente trabajo señalaremos, en su primer capítulo, la desagregación de redes. Estudiaremos su definición y conceptos relacionados, la justificación tanto jurídica como económica de la desagregación y los pronunciamientos del organismo antimonopolio sobre la materia. En este sentido, analizaremos cómo de ser una obligación exclusiva que pesaba sobre el operador dominante, se ha desplegado a todos los agentes del mercado.

En el segundo capítulo, estudiaremos la telefonía IP. Determinaremos su naturaleza jurídica y cómo han existido intentos del operador dominante de excluir dicha tecnología del mercado nacional. Estudiaremos la regulación de la SUBTEL sobre la materia y los efectos de los fallos del Tribunal en el mercado.

En el tercer capítulo detallaremos la fijación tarifaria existente con anterioridad al informe N° 2 del 2009, del Tribunal de Defensa de la Competencia, para analizar posteriormente el escenario actual respecto de las tarifas del servicio público telefónico.

En el cuarto capítulo examinaremos la portabilidad numérica y cómo esta ha sido utilizada por el organismo antimonopolio para inyectar competitividad en el mercado nacional. Estudiaremos sus orígenes, fundamentos y regulación existente por parte de la SUBTEL.

En el capítulo quinto detallaremos las llamas *on net* y *off net* y las recomendaciones del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre la materia.

Finalmente, en el sexto capítulo, se hará un análisis de la paquetización de servicios, tanto los ofrecidos por las empresas dominantes como por otros actores en el mercado. Señalaremos su concepto y fundamento y la regulación sectorial existente sobre la materia.

En todos los temas que se estudiarán se señalará en qué medida el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia determina el actual escenario competitivo del mercado y cómo de esta forma se influye, ya sea directa o indirectamente, en las tarifas del sector.



## **1. Desagregación de Redes**

Una de las tantas materiales respecto de las cuales el TDLC se ha pronunciado en los diversos fallos reseñados en la memoria complementaria de la señorita Mónica Cortes Mondaca, dice relación con la desagregación de las redes de telecomunicaciones. En esta sección se analiza qué debe entenderse por desagregación de redes, sus conceptos afines, los diversos pronunciamientos del TDLC, la interpretación de la autoridad administrativa competente, los intentos de regulación por parte de la SUBTEL para, finalmente señalar, si la intervención del TDLC en esta materia ha repercutido en la fijación de tarifas del sector.

## **a. Aspectos Generales**

### **a.i. Concepto y términos relacionados**

En términos simples, puede ser entendida la desagregación como la acción de separar dos cosas unidas o la de apartar una de la otra. En materia de telecomunicaciones, ha sido entendida la desagregación de redes como la separación de elementos físicos o lógicos, funciones o servicios de una red de telecomunicaciones de una concesionaria, en beneficio de otra entidad, con el objeto de que la última preste un servicio de telecomunicaciones a través de un tratamiento independiente y cuyo costo puede determinarse por separado<sup>1</sup>. En otras palabras, se define como la posibilidad que empresas que no cuenten con infraestructura puedan utilizar las instalaciones ya existentes de operadores establecidos y así poder prestar sus servicios de telecomunicaciones. La desagregación tiene, como fondo, una connotación económica, puesto que se pretende inyectar competencia al mercado mediante el uso que una empresa entrante al mercado puede efectuar de la estructura emplazada por los operadores y agentes que compiten en la industria de las telecomunicaciones.

La SUBTEL definió en la consulta pública sobre proyecto de Reglamento que regularía los servicios de desagregación de red –cuya dictación no se ha materializado– a éstos como “suministro de facilidades de transmisión y/o conmutación”, definiendo, a estas últimas facilidades, como los “medios físicos y lógicos destinados a la gestión de encaminamiento, al transporte de las comunicaciones, así como a la localización de

---

<sup>1</sup>

SEPÚLVEDA TORMO, CRISTIÁN. “Desagregación en Telecomunicaciones y en especial en la Telefonía Móvil”. Apuntes de clases del Curso de Derecho de Telecomunicaciones de la Universidad de Chile. Año 2006.

usuarios y/o de niveles de servicio, suministrados en forma dedicada, o compartida con la concesionaria desagregada u otras operadoras de desagregación”.<sup>2</sup>

Ahora bien, la desagregación responde a un concepto más amplio que consiste en el acceso abierto, es decir, la posibilidad que una empresa de telecomunicaciones utilice la red, infraestructura, servicios o bienes de otra compañía. Así, existen una serie de conceptos íntimamente ligados a la desagregación, a saber:

(i) *Reventa*. Puede ser entendida como aquellos servicios que vende una empresa -y que son los mismos que presta a sus usuarios- a nuevos entrantes al mercado, y que éstos venden a sus propios clientes finales. En este esquema, el entrante no necesita invertir en estructura alguna, puesto que el servicio le es entregado por la empresa regulada, no obstante mantener la primera empresa la total responsabilidad en lo que dice relación con la comercialización, distribución, facturación y servicio al cliente. En otras palabras, es el entrante al mercado que compra los servicios a la empresa establecida, el que, para todos los efectos legales, entrega los servicios a los usuarios y suscriptores.

La SUBTEL definió la reventa del servicio público telefónico, en la mencionada consulta pública, como “el suministro, por parte de la operadora de desagregación, a sus propios suscriptores y usuarios, del conjunto de prestaciones correspondientes al servicio público telefónico, provistas por la concesionaria desagregada, en las condiciones y términos establecidos por la normativa aplicable a dicho servicio.”<sup>3</sup>

(ii) *Bitstream*. Su definición no ha sido pacífica, pero puede ser entendida como el otorgamiento de servicios mayoristas de acceso de datos en banda ancha que un operador otorga a otro que no cuenta con infraestructura, para que éste pueda

---

<sup>2</sup> Documento de consulta: marco de referencia reglamento para servicios de desagregación de redes, página 5. Disponible en la Web: [http://www.subtel.cl/prontus\\_subtel/site/artic/20070413/pags/20070413171920.html](http://www.subtel.cl/prontus_subtel/site/artic/20070413/pags/20070413171920.html) visitado el 23 de octubre de 2010.

<sup>3</sup> Op. cit., página 6.

proporcionar servicios a los usuarios y suscriptores finales. La entrega del Bitstream puede desarrollarse en diversos lugares, como en el mismo DSLAM<sup>4</sup>, en el punto ATM y en el acceso IP.

En el marco del procedimiento tarifario de la Compañía de Telecomunicaciones de Chile, correspondiente al quinquenio 2009-2014, la SUBTEL concibe el concepto de *Bitstream* como la “provisión de una conexión de banda ancha (ADSL) sobre par de cobre de la red de la concesionaria, que permite a la operadora contratante la provisión, mediante acceso a flujos de datos sobre dicha conexión, de sus respectivos servicios en el domicilio del usuario final, en forma exclusiva o compartida con la concesionaria y/o con las operadoras contratantes.”<sup>5-6</sup>

(iii) Bucle compartido. En este caso, la empresa regulada cede al operador entrante el uso de las frecuencias de la infraestructura (normalmente el par de cobre) por encima de las de telefonía para ofrecer servicios de datos. No se produce una desvinculación total del usuario con el operador ya establecido porque al menos el consumidor debe seguir pagando la cuota de abono asociada a la línea telefónica.

(iv) Bucle desagregado. Esto es, el uso que cede la empresa regulada de su infraestructura (habitualmente el par de cobre) al operador entrante en todo el rango de las frecuencias de la infraestructura. El usuario se desvincula totalmente del operador regulado.

---

<sup>4</sup> El DSLAM corresponde al módulo de acceso local de abonados digitales, donde son concentradas las señales de varios ADSL, antes de entrar a la central telefónica local, para efectos de ser transportadas posteriormente por la red de transmisión de la empresa telefónica hasta llegar al ISP de destino. Esta definición se encuentra contenida en el informe Técnico- Económico de “Telefonía IP y Contratos de Acceso a Internet a través de ADSL”, elaborado por los señores Oscar Cabello e Israel Mandler, con fecha 27 de diciembre de 2007, y acompañado por la Fiscalía Nacional Económica al proceso seguido ante este H. Tribunal, caratulado “Voissnet S.A. con Telefónica CTC Chile”, Rol N°60-2005.

<sup>5</sup> Informe de Objeciones y contraproposiciones a las tarifas propuestas por la concesionaria Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A. para los servicios afectos a fijación tarifaria correspondientes al quinquenio 2009-2014.

<sup>6</sup> Para la SUBTEL, el bitstream es uno de los servicios que quedarían sujetos a fijación tarifaria en razón de la letra b) del resuelvo 1° del Informe N° 2 del TDLC, según el cual quedan sujetos a fijación tarifaria los servicios de conmutación y/o transmisión de datos provistos como circuitos privados, los cuales deben de ser especificados por el señalado organismo.

Como se observa, en todas las modalidades del acceso abierto a las redes de las empresas dominantes, se otorga la posibilidad que diversas empresas entrantes y que no cuentan con infraestructura puedan prestar los servicios de telecomunicaciones. La inversión que deben efectuar los agentes y la calidad y características de los servicios dependerá de la modalidad que se aplique. Así, en el caso de la reventa la inversión es mínima, puesto que el servicio mismo lo presta la empresa regulada, pero que son llevados hasta el usuario final por la empresa entrante al mercado. No obstante, bajo esta modalidad, no pueden ser definidas las características y calidades de los servicios prestados, ya que éstas son determinadas – por lo general- por la empresa establecida. Por el contrario, en el modelo de bucle desagregado o compartido la inversión es mayor, pero puede elegirse la calidad del servicio que se estime pertinente.

#### **a.ii. Justificaciones a la desagregación de redes.**

Son claras las razones que justifican la introducción de la desagregación en el mercado de las telecomunicaciones. La principal, es la falta de competencia en el sector debido a las consideraciones tradicionales que se ha tenido de los diversos agentes, como en el caso del servicio público telefónico, que fue catalogado por mucho tiempo como monopolio natural. En esos casos se intenta inyectar competencia a un mercado rígido mediante la obligación al operador dominante de permitir la utilización de sus redes para la prestación de los servicios por parte de nuevos agentes en el mercado. Así, los nuevos entrantes, que no pueden desafiar a los operadores establecidos en términos de infraestructura, pueden utilizar las redes de aquellos, prestar sus servicios de telecomunicaciones y así inyectar competitividad a la industria.

De esta forma, se asocian a la desagregación de redes una serie de beneficios que resultan de una mayor competencia, tales como una mejorara en la calidad, cobertura y costos de servicios de telecomunicaciones; el uso eficiente de los recursos, en especial los que generan barrera de entrada; la ampliación del mercado como consecuencia del aumento de interconexiones, y; el estímulo a la introducción de

nuevas tecnologías y servicios en aquellos mercados donde el operador establecido no esté en condiciones de ofrecerlas<sup>7</sup>.

El TDLC, consciente de la importancia de la desagregación y su impacto en la competencia en el mercado de las telecomunicaciones, ha señalado que:

“Si existiera una efectiva oferta de facilidades de uso de redes privadas, es esperable que las empresas desafiantes en el mercado demanden estos servicios en caso de que sus precios fuesen competitivos y no existieran costos de transacción significativos. Por lo tanto, resulta manifiesto que no se han cumplido las recomendaciones efectuadas por la H. Comisión Resolutiva y por este mismo Tribunal en las decisiones ya mencionadas, respecto de la desagregación de redes.

Es por lo anteriormente planteado que este Tribunal considera que sigue siendo válido propender a una competencia intrarredes, y no confiar solamente en la intensidad competitiva que puede generarse en la competencia entre redes de diversa tecnología”.<sup>8</sup>

Oscar Cabello ha señalado, respecto de la infraestructura y redes ya instaladas de operadores dominantes, que “[l]a jurisprudencia de los órganos de defensa de la libre competencia de muchos países, incluido Chile, ha recogido la doctrina de las facilidades esenciales, que señala que los competidores deben tener

---

<sup>7</sup> La propia SUBTEL señaló cada unas de las razones que justificarían la introducción de la desagregación, en el Marco de Referencia del Reglamento para Servicios Desagregación de Redes, al señalar, dentro de las consideraciones políticas: (a) Incrementar la competencia y fomentar la innovación tecnológica en el mercado de las telecomunicaciones, posibilitando una oferta más amplia de servicios a los usuarios. (b) Disminuir las barreras de entrada a nuevos operadores de servicios de telecomunicaciones. (c) Estimular el desarrollo del servicio público telefónico, a través del uso eficiente y competitivo de las redes, evitando su duplicación innecesaria. (d) Estimular la competencia en el acceso en banda ancha a Internet, facilitando el uso desagregado de la red pública telefónica por parte de los proveedores de estos servicios. (e) Promover el acceso de los suscriptores y usuarios a una infraestructura de telecomunicaciones a precios asequibles y de mejor calidad, aumentando sus posibilidades de elección, entre los diversos servicios de telecomunicaciones que se ofrezcan en el mercado. (f) Promover la inversión en el sector de las telecomunicaciones, facilitando el uso de la infraestructura existente para el desarrollo de nuevos proyectos y la prestación eficiente de nuevos servicios. Disponible en la Web: [http://www.subtel.cl/prontus\\_subtel/site/artic/20070413/pags/20070413171920.html](http://www.subtel.cl/prontus_subtel/site/artic/20070413/pags/20070413171920.html) visitado el 23 de octubre de 2010.

<sup>8</sup> Informe N° 2 TDLC, página 54.

acceso remunerado, por cierto a las referidas facilidades, que pertenecen a empresas con posición de dominio o con poder significativo de mercado. En la medida que la planta externa es una solución muy eficiente, y difícilmente replicable, tiene las características de una facilidad esencial, y la regulación puede exigir que sea ofrecida a los competidores, sobre la base de precios orientados a costos.”<sup>9</sup>

Los principales beneficios esperados por desagregar la red de una empresa dominante según Ricardo Raineri son

- La promoción de la competencia en la oferta de servicios como una forma de perfeccionar la competencia en otros mercados que hacen uso de elementos de red, como telefonía local, servicios de Banda Ancha y servicios de datos.
- Dependiendo del acceso a los elementos desagregados de red, permitir la difusión de la competencia en servicios hacia un área geográfica mayor
- Permitir el ingreso de competidores que no cuenten con infraestructura propia
- Aumentar la diversidad de la oferta de productos y estimular la innovación en la oferta de servicios, en el ámbito de lo que permiten desarrollar las redes de la empresa dominante
- Disminuir la necesidad de regulación en los mercados de servicios finales
- Evitar una duplicación innecesaria de activos con la consecuente pérdida de economías de escala
- Reducir el ámbito hasta donde la posición de mercado de la empresa dominante se extiende hacia nuevos servicios.

---

<sup>9</sup> CABELLO A., Oscar. “Banda Ancha desnuda: aspectos técnicos, regulatorios y económicos”, informe acompañado en el marco del proceso rol 135-2007, caratulado “Voissnet con CTC”, página 16.

- Efectos indirectos sobre otros mercados que usen elementos desagregados de red, efectos que pueden incluir externalidades de red que surjan de la desagregación.<sup>10</sup>

Podemos señalar, no obstante, que una desagregación de las redes, sin más y de modo amplio, puede provocar un desincentivo a los entrantes para invertir en nuevas tecnologías y en sus propias redes, que podrían desafiar las redes existentes, estancando el dinamismo de la industria y mercado de las telecomunicaciones. Es por ello que debe buscarse un mecanismo idóneo que, por una parte propenda la competencia en el sector de las telecomunicaciones, en especial la competencia intrared o a través de la desagregación y por otra no frene o desincentive la innovación e inversión tecnológica por parte de los nuevos entrantes al mercado.

A reglón seguido, podría plantearse que la desagregación ostenta graves problemas de legalidad, al vulnerarse garantías constitucionales como la libertad a desarrollar una actividad económica, no ser discriminado arbitrariamente y el derecho de propiedad. Respecto a las primeras de las garantías, se podría señalar que se estaría imponiendo un gravamen ilegítimo e ilegal a una empresa que desarrolla una actividad económica que no es contraria a la moral, orden público y seguridad nacional, en los términos del N° 21 del art. 19° de la Constitución Política, al obligarlas que otras empresas del sector puedan utilizar esta infraestructura, carga que no ha contemplado nuestra carta fundamental ni ley alguna. Respecto de la segunda, podría plantearse que se estaría discriminando arbitrariamente, en materia económica y como expresa el N° 22 de la Constitución Política, a favor de aquellas empresas nuevas y entrantes en el mercado en desmedro de las ya existentes, al no tener, las primeras, que incurrir en todos aquellos costos que sí han desplegado las segundas. Se trataría de un tipo de beneficio o subsidio a favor de los nuevos entrantes que no han disfrutado las empresas ya establecidas. Finalmente y respecto de la última garantía, se podría plantear que al obligar a las empresas establecidas que otras compañías utilicen su

---

<sup>10</sup>

RAINERI, Ricardo. "Desagregación de Redes y Reventa de Servicios de Telecomunicaciones: Extensión de la Obligación a los Operadores no Dominantes", Documento de Trabajo Departamento de Ingeniería Industrial y de Sistemas. Año 2005 N° 168, página 21.



redes e infraestructura, se vulneraría gravemente la propiedad sobre todos tipo de bienes, tanto corporales como incorporales, como expresamente señala el N° 24 del art. 19 de la Carta Fundamental, puesto que, al ser la empresa dominante propietaria de las redes y habiendo invertido dineros en ello, no puede esperarse en base a nuestro ordenamiento jurídico que se imponga la carga que implica la desagregación de redes.

## **b. Pronunciamientos del TDLC y su impacto en el mercado**

### **b.i. Pronunciamiento del organismo antimonopolio sobre la materia.**

El primer pronunciamiento del organismo antimonopolio, que dio origen a la institución de la desagregación de los pares de cobre o del bucle abonado, y que, como hemos señalado, consiste en la obligación que pesa sobre ciertos operadores de ofrecer sus redes e infraestructura en arriendo a nuevos entrantes al mercado, fue la resolución N° 394 de 1993 de la Comisión Resolutiva.

La señalada resolución y la N° 515 de 1998, señalaron que los servicios de transmisión y/o conmutación provistos como circuitos privados debían de regularse respecto de aquellas concesionarias de servicio público telefónico sujetas a fijación tarifaria.

Seguidamente, la resolución N° 611 de 2001 vuelve a reiterar la necesidad de implementar una efectiva desagregación de aquellos insumos que resultan esenciales para otros operadores de telecomunicaciones, tal como fue recomendada por la anterior resolución N°515 de 1998.

Posteriormente, la resolución N° 686 de 2003, junto con declarar sujetos a fijación tarifaria los servicios de transmisión y/o conmutación de datos provistos como circuitos privados respecto de las empresas declaradas dominantes, expresó que:

“Con el objeto de profundizar la competencia, se declara que es fundamental garantizar la efectiva desagregación de redes. No obstante que las Resoluciones N° 515 y N° 611 hicieron esta recomendación, el escaso avance que muestra en la práctica la desagregación de redes indicaría la existencia de distorsiones en este mercado, las que deberán ser corregidas por el regulador a la brevedad.”

La resolución N° 1 de 2004 y la sentencia N° 45 de 2006 – ambas del TDLC - vuelven a recalcar la idea que una efectiva desagregación inyectaría competencia a la industria de las telecomunicaciones.

Mediante Informe N° 2 de 2009, el TDLC, desaprobando las políticas de la SUBTEL al no implementar una efectiva desagregación de redes, y tal como ya expusimos, expresó que ella era necesaria para garantizar una verdadera competencia en el mercado de las telecomunicaciones. En efecto, no sólo se debe buscar una competencia entre redes, ya que el despliegue de las mismas, las barreras de entrada y los altos costos hundidos muchas veces imposibilitan dicha alternativa. Es por ésto que también debe incentivarse una competencia *intra red* o dentro de las redes de una misma empresa mediante la desagregación. Un sistema mixto, opinó el tribunal, es el idóneo para inyectar competencia a la industria. De esta forma, el TDLC ordenó tarifificar, respecto de todas las empresas, los servicios de transmisión y/o conmutación de señales provistos como servicio intermedio o bien como circuitos privados, dentro de la zona primaria, suministrados a concesionarias, permisionarias y al público en general, necesarios para una efectiva desagregación de redes.<sup>11</sup>

Finalmente, a través de sentencia N° 97 de 2010, el TDLC vuelve a reiterar la necesidad de contar con una efectiva política de desagregación de redes para estimular la competencia en el mercado de las telecomunicaciones. Señaló al efecto:

“Que para ingresar al mercado de provisión de banda ancha alámbrica, existen teóricamente dos vías. Por un lado, la instalación y operación de una nueva red de telecomunicaciones, y por otro, la desagregación de redes, que permite a nuevos oferentes utilizar la red de operadores preexistentes. La instalación y operación de redes nuevas fomenta la competencia entre redes, mientras que la desagregación potencia la competencia entre distintos operadores que utilizan una misma red; (...)

---

<sup>11</sup>

Informe N° 2, párrafo 41.

Que, en efecto, la desagregación de redes fue ordenada en 1998 por la mencionada Resolución N°515, que dio origen al instrumento regulatorio denominado desagregación de los pares de cobre o del bucle de abonado, que consiste en forzar a los operadores preexistentes a ofrecer su planta externa o par de cobre en arriendo a los nuevos operadores a una tarifa que es objeto de regulación por parte de la Subsecretaría de Telecomunicaciones. Sin embargo, la desagregación de pares de cobre está muy poco desarrollada en nuestro país y, a fines del 2007, sólo había 3831 pares de cobre desagregados, que representaban el 0,11% de las conexiones en servicio en todo Chile, tal como se afirma en el informe de fojas 2275; (...)

Que, por consiguiente, el escaso desarrollo de la desagregación de redes en Chile hace poco probable el ingreso de nuevos oferentes de banda ancha por esta vía, tanto a la fecha de los hechos denunciados como en la actualidad. Lo anterior, sin perjuicio de que, en el futuro, una adecuada regulación de las tarifas por los servicios de desagregación contribuya a reducir las barreras de entrada a este mercado y con ello incremente la competencia en el mismo;<sup>12</sup>

En suma, los diversos organismos antimonopolio se han pronunciado sobre la desagregación de redes en las resoluciones N° 515, N° 611 y N° 686 de la H. Comisión Resolutiva, Sentencias N° 45 de 2006 y N° 97 de 2010; Resoluciones N° 1 de 2004, e Informe N° 2 de este Tribunal; todas las cuales han señalado que una efectiva desagregación de redes permitiría que la industria de las telecomunicaciones fuese más competitiva. No obstante, sólo a través de la resolución N° 686 e informe N° 2 se ha hecho un llamado vinculante a la autoridad sectorial para efectos de promover efectivamente la desagregación. En estos dos casos la desagregación aparece en la parte resolutiva de los pronunciamientos del organismo antimonopolio como una ordenanza a la SUBTEL. En el resto de los pronunciamientos la desagregación aparece tan sólo como una recomendación.

---

<sup>12</sup>

Sentencia N° 97 de 2010, considerando quincuagésimo cuarto.

**b.ii. Obligación de desagregación al operador dominante. Extensión de la Desagregación al operador no dominante.**

a) Obligación de desagregación al operador dominante.

Ha sido pacífico y claro el hecho que, a partir de la resolución N° 515 de la Comisión Resolutiva, las tarifas de los servicios de desagregación deben de ser fijadas por la autoridad administrativa correspondiente respecto de aquellas empresas declaradas como dominantes. Así, cualquier empresa que desee entrar al mercado –al menos en teoría-, debe tan sólo pagar a la dominante el valor de la tarifa fijada por la autoridad para así utilizar su infraestructura y prestar servicios.

En este orden de ideas, la CGR tuvo la oportunidad de pronunciarse, mediante dictamen N° 30.177 de 1999 – bajo la vigencia de la resolución N° 515, que catalogó como afectos a fijación tarifaria los servicios de transmisión y/o conmutación de datos provistos como circuitos privados-, respecto de la procedencia de la desagregación de redes en el marco de la toma de razón del decreto tarifario de CTC, N° 187 de 1999. En lo que nos atañe, CTC objetó las tarifas que se fijaron para los servicios de transmisión y/o conmutación de datos suministrados como circuitos privados, puesto que se obligaría a prestar servicios sobre las redes e infraestructura de su dominio, contrariando, en su opinión, la Constitución y las leyes.

La CGR expresó que, en virtud del art. 3) letra b) de la LGT, los servicios públicos de telecomunicaciones están destinados a satisfacer las necesidades de comunicación de la comunidad en general. Expresa que, de aquella definición, el hecho de otorgar el uso de redes a terceros concesionarios o permisionarios es parte del concepto de servicio público de telecomunicación. Así, el servicio de transmisión de datos provisto como circuitos privados formarían parte del servicio público telefónico, y que en virtud de la obligatoriedad de otorgar los mismos en virtud del art. 24º de la

LGT, las concesionarias de servicios públicos telefónicos no pueden negar su prestación.

Expresa el señalado dictamen:

“En relación con la materia, esta Contraloría General cumple con indicar que, conforme con lo dispuesto en el artículo 3º, letra (b), de la ley, los servicios públicos de telecomunicaciones están destinados a satisfacer las necesidades de comunicaciones de la comunidad en general. En este sentido, puede advertirse que el concepto de servicio público, en su definición legal, no sólo no excluye el otorgamiento del uso sobre medios por parte de sus titulares a otros concesionarios o permisionarios, sino que está en su naturaleza. En consecuencia, el servicio de circuitos privados forma parte del servicio público telefónico y se presta al amparo de una concesión de servicio público. De ello se desprende que no puede ponerse en duda la obligatoriedad de prestar el servicio por cuanto el artículo 24º B de la ley dispone expresamente: “las empresas concesionarias de servicio público telefónico estarán obligadas a dar servicio a los interesados que lo soliciten dentro de su zona de servicio”. En tales condiciones, la concesionaria está obligada a suministrar este servicio a quien se lo solicite, en condiciones no discriminatorias y para ser usado en cursar comunicaciones propias del giro del interesado, respetando, según corresponda, sus respectivas concesiones y/o permisos. (...)”<sup>13</sup>

Para agregar posteriormente que:

En lo que concierne a que la desagregación de redes significaría una “innovación en el régimen jurídico”, es preciso consignar que dicha desagregación corresponde a una nueva estructura tarifaria, cuya determinación es atribución de los Ministerios. Estos últimos al fijar la estructura aludida cumplieron con implementar lo

dispuesto por la Comisión Resolutiva en la letra b) del declarando cuarto de la Resolución N° 515<sup>14</sup>.”<sup>15</sup>

Así, la CGR concluyó que la fijación de las tarifas por servicios de desagregación, se aplicarían respecto de todas aquellas concesionarias de servicio público telefónico sujeto a fijación tarifaria por pronunciamiento expreso de la Comisión Resolutiva.

b) Extensión de la desagregación al operador no dominante.

Con la dictación de la resolución N° 686 de 2003 de la Comisión Resolutiva, no quedaba claro si la obligación de prestar servicios desagregados se extendía a aquellos operadores que no ostentaran la calidad de dominantes en la industria. Fue tal la confusión que VTR realizó una presentación ante la CGR, objetando la resolución exenta N° 1137 de 2003, de la SUBTEL, mediante la cual se fijaron las “Bases Técnico Económicas Definitivas para el Proceso tarifario Complementario de la Concesionaria VTR Banda Ancha S.A.”, por considerar a los servicios de transmisión y conmutación de señales provistos como servicios privados, como afectos a fijación de precios, vulnerándose, según VTR, la Constitución Política y la LGT, al no existir pronunciamiento alguno de la Comisión Resolutiva en este sentido.

El problema suscitado, al efecto, se debió a que, el resuelvo de la resolución N° 686 de 2003, expresó:

“Primero: Que las actuales condiciones del mercado no son suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria, por lo que los Ministerios de Economía, Fomento y Reconstrucción, y de Transportes y Telecomunicaciones, deberán fijar las

---

<sup>14</sup> Expresa la mencionada resolución: “Que para los efectos de la determinación por parte de los Ministerios correspondientes de las tarifas que se derivan de la calificación expresa mencionada precedentemente y con el propósito de resguardar adecuadamente la libre competencia en el sector, esta Comisión estima necesario formular las siguientes observaciones (...) b.- La tarificación de los servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistas como circuitos privados, como asimismo los cargos de acceso, deberían facilitar el suministro desagregado de las facilidades de red local para permitir la introducción de mayor competencia en el servicio telefónico local”.

<sup>15</sup> Dictamen N°30.127, página 34.

tarifas de los servicios que se detallarán, suministrados por las compañías dominantes que se indican, en los lugares que se señala:

- a) Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A., en todo el país, con excepción de la X y XI Regiones e Isla de Pascua.
- b) Compañía Nacional de Teléfonos, Telefónica del Sur S.A., en la X Región.
- c) Compañía de Teléfonos de Coyhaique S.A. (Telcoy) en la XI Región; y,
- d) Entel Telefonía Local S.A., en Isla de Pascua. (...)

Tercero: Que los servicios de transmisión y/o conmutación de señales provistos como circuitos privados, se deberán regular respecto de todos los prestadores.”

La Contraloría consideró, contrario al planteamiento de VTR, que la SUBTEL no había excedido sus atribuciones y que justamente la Comisión Resolutiva sujetó a fijación tarifaria a todos los prestadores, siendo indiferente si cuentan o no con una posición dominante en el mercado. Señaló, al efecto:

“[E]s menester considerar que si bien el resuelvo primero de la resolución N° 686, precitada señala "Que las actuales condiciones del mercado no son suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria, por lo que los Ministerios de Economía, Fomento y Reconstrucción, y de Transportes y Telecomunicaciones, deberán fijar las tarifas de los servicios que se detallarán, suministrados por las compañías dominantes que se indican, en los lugares que señala..", el mismo instrumento en su considerando tercero previene que " esta Comisión considera importante destacar que el porcentaje de participación de mercado de un actor no es el único factor relevante para analizar las condiciones de competencia de éste". Es decir, con esta declaración la Honorable Comisión Resolutiva dejó en claro que en ningún caso la fijación tarifaria se restringe a las empresas dominantes que menciona en su resuelvo primero, sino que también comprende la de otros prestadores que no tienen tal calidad, tal como lo estableció en el resuelvo tercero.

En este sentido, resulta útil puntualizar que la interpretación que sostiene la



empresa recurrente privaría de efecto al resuelvo tercero de la Resolución N° 686, y restringiría el ámbito de aplicación del artículo 29 de la ley N° 18.186, lo cual no se concilia con una interpretación armónica de sus preceptos.

A la vez, conviene destacar que, contrariamente a lo que expone la empresa peticionaria, la norma legal precitada no contempla como presupuesto básico para su aplicación que las empresas posean el carácter de dominantes en el mercado de las telecomunicaciones. Por ende, no resulta contrario a derecho que la Subsecretaría de Telecomunicaciones cumpla con el mandato contenido en el resuelvo N° 3 de la Resolución N° 686, de 2003, ya aludida, respecto de la empresa VTR, que tiene sólo el 7% de participación en el mercado.”<sup>16</sup>

Concluye su razonamiento la CGR, expresando que:

“Es útil recordar que el artículo 3, letra b) de la ley del ramo previene que los servicios públicos de telecomunicaciones están destinados a satisfacer las necesidades de comunicaciones de la comunidad en general, es decir, en esta disposición el legislador deja en claro que en ningún caso se restringe el otorgamiento del uso sobre medios, por parte de sus titulares, a otros permisionarios o concesionarios, sino que la propicia, lo cual está acorde con la propia naturaleza y finalidad de los servicios públicos, que es la de satisfacer las necesidades de la comunidad. Por ende, el servicio de circuitos privados constituye una parte del servicio público telefónico y se presta al amparo de una concesión de servicio público. Siendo ello así, y en armonía con lo consignado en el artículo 24 B de la ley en orden a que “las empresas concesionarias de servicio público telefónico estarán obligadas a dar servicio a los interesados que lo soliciten dentro de su zona de servicio”, resulta ineludible sostener la imperatividad en la prestación del servicio a quien se lo solicite, en condiciones no discriminatorias y para ser usado en cursar comunicaciones propias

---

<sup>16</sup>

del giro del interesado, respetando según corresponda, sus respectivas concesiones o permisos.”<sup>17</sup>

Lo razonado por la CGR continúa plenamente vigente, ya que el Informe N° 2 del TDLC señala expresamente que se deben fijar las tarifas, “respecto de todas las empresas que los provean”, “los servicios de transmisión y/o conmutación de señales provistos como servicio intermedio o bien como circuitos privados, dentro de la zona primaria, suministrados a concesionarias, permisionarias y al público en general, necesarios para una efectiva desagregación de redes.”

Así las cosas, la fijación de tarifas respecto de los servicios de desagregación no se circunscriben única y exclusivamente a los operadores dominantes, si no que a todos aquellos concesionarios de servicio público telefónico de telecomunicaciones.

Ahora bien, cabe preguntarse si, desde un punto de vista económico, se justifica la obligación de empresas que no son dominantes a desagregar sus redes para que terceros entrantes al mercado puedan utilizarlas al prestar sus servicios. Al respecto se puede señalar, en primer lugar, que no resulta posible extender los criterios utilizados para justificar la desagregación de las redes de la empresa dominante a las empresas que no ostentan tal calidad, puesto que los nuevos competidores ya contarán con las redes de la primera para prestar sus servicios. En segundo lugar, convendrá siempre al nuevo entrante utilizar las redes de la dominante ya que, por aquella misma calidad, ostenta mayor infraestructura y red y por tanto podrá cobrar un precio inferior por la desagregación. En tercer y último lugar, la desagregación de todas las empresas, incluso aquellas no dominantes, incentiva perversamente la no inversión en infraestructura ni tecnología y la utilización desmedida de las redes ya existentes.

En este sentido ha expresado Ricardo Raineri que “las empresas competitivas que cuentan con infraestructura propia y que han sido exitosas con una oferta atractiva de servicios empaquetados, con una exigencia de desagregación de redes pueden ver

---

<sup>17</sup>

Ibíd, página 3.

afectada su capacidad de competir frente a la empresa dominante. Ello, dado que las desventajas de costos que estas empresas tienen, asociadas a menores economías de escala y densidad, las han compensado por las economías de ámbito que han desarrollado en la oferta de servicios en forma conjunta. En consecuencia, si además se da que otras empresas competitivas requieren sólo de algunos elementos desagregados de red, con tarifas definidas sobre la base de costos incrementales, ello podría llevar a las empresas concesionarias desagregadas no dominantes a una situación donde eventualmente podrían ver dañada su capacidad de competir ante la empresa dominante y otras empresas competitivas. (...) La exigencia de desagregación produce una sustitución que afecta negativamente los incentivos para invertir en el desarrollo de infraestructura propia y favorece los incentivos para usar la infraestructura de terceros.”<sup>18</sup>

La misma SUBTEL ha reconocido la falta de necesidad de desagregar las redes de las empresas no dominantes, al expresar que:

“[L]a fijación de las tarifas de desagregación de redes a las concesionarias no dominantes pierde sentido para el servicio de telefonía local. En la práctica, tales prestaciones no se utilizan, ya que en todas las zonas geográficas está presente al menos un operador dominante, cuya mayor escala se traduce, en general, en tarifas de desagregación menores que los fijados para los otros concesionarios no dominantes. Con ello, quien quiera contratar estos Servicios de Desagregación tendrá como primera opción contratar a los concesionarios dominantes. Lo anterior se evidenció en el marco del proceso tarifario de la concesionaria VTR, cuyo decreto aún no ha sido tomado razón, donde se le pidió a dicha concesionaria que informara la demanda de sus Servicios de Desagregación, y ésta envió la información desde enero de 2006 a marzo del 2007, en la que consta que la demanda fue nula para todos estos servicios cuyas tarifas fueron fijadas por la autoridad.”<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> RAINERI, Ricardo. Op Cit, página 4 y 5.

<sup>19</sup> Solicitud de la SUBTEL al TDLC para que señale si las condiciones del mercado son optimas para garantizar una libertad tarifaria, proceso 246-08, ante el TDLC, página 19. Presentación de fecha 30 de enero de 2008.

Finaliza señalando:

“Por lo dicho, y en particular debido a la inexistencia de demanda de estos servicios, existe una alta dificultad en el cálculo de las tarifas de desagregación, lo que generalmente se traduce que las concesionarias no puedan presentar en su estudio, el cálculo relativo a dichas tarifas, dejando en manos de los Ministerios modelar, de ser factible y bajo diversos supuestos, completamente este ítem. Lo anterior ha ocurrido en los últimos procesos de VTR y Manquehue y también de Will y Fullcom, optándose por no fijar tales tarifas en estos dos últimos casos, según se dijo.”<sup>20</sup>

No obstante lo señalado, el TDLC considera que no importa la calidad de dominancia de una empresa en la industria de las telecomunicaciones: de igual manera debe fijarse las tarifas por los servicios de desagregación para cada una de ellas, inyectando así mayor competitividad al sector.

### **b.iii. Intentos de la Administración por regular los servicios desagregados**

Dadas cada una de las recomendaciones del organismo antimonopolio, en especial la recomendación contenida en la resolución N° 686 de la Comisión Resolutiva, es que la SUBTEL decidió regular, vía reglamento, los servicios de desagregación de redes. Es así que, en diciembre de 2004 SUBTEL confecciona el documento de consulta “Marco Normativo para Servicios de Conmutación y/o Transmisión de Señales”, respecto del cual las diversas empresas de telecomunicaciones pudieron efectuar sus reparos y, en diciembre de 2005, el “Proyecto de Reglamento para los servicios de conmutación y/o transmisión de señales”.

De los considerandos del Proyecto se desprende que la autoridad sectorial ha hecho suyos los argumentos invocados por la CGR que justifican la obligación de proveer el servicio de desagregación por parte de todas las concesionarias de servicio público telefónico, argumentos que se encuentran contenidos, principalmente, en el Dictamen N°30.127, de fecha 17 de agosto de 1999, pronunciado en el marco de la toma de razón del Decreto Supremo N°187, que fijó las tarifas de CTC.

De este modo, la autoridad sectorial reconoce que todas las concesionarias de servicio público telefónico están obligadas a proveer los servicios de conmutación y /o transmisión de señales, por cuanto:

- De conformidad a lo dispuesto en el artículo 3° letra (b), de LGT públicos de telecomunicaciones están destinados a satisfacer las necesidades de comunicaciones de la comunidad en general;

- De acuerdo a lo dispuesto en el inciso 1°, del artículo 26 de la LGT, el concepto de servicio público no sólo no excluye sino que supone necesariamente el otorgamiento del uso sobre medios de telecomunicaciones por parte de los titulares a

otros concesionarios, lo que está en perfecta armonía con la naturaleza y finalidad de tales servicios;

- Que el servicio de conmutación y/o transmisión de señales provisto como circuitos privados forma parte del servicio público telefónico y, en consecuencia, se presta al amparo de una concesión de servicio público telefónico; y,

- Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 B de la LGT, las concesionarias de servicio público telefónico no pueden negar suministrar prestaciones del servicio público telefónico, entre las cuales se encuentra, el servicio indicado en el numeral (iii) anterior.

Según lo dicho, para la autoridad sectorial la desagregación sería obligatoria, y por tanto regulada, no sólo para los concesionarios de servicio público telefónico fijo, si no para todos aquellos concesionarios de servicio público telefónico, es decir, concesionarios de telefonía móvil y de larga distancia igualmente, no obstante no haberse pronunciado ni el TDLC ni la CGR en término explícitos sobre tal obligación.

Este proyecto tendría como objeto establecer las condiciones en las que las concesionarias de servicio público telefónico suministrarán de manera desagregada las facilidades de transmisión y/o conmutación de señales provistas como circuitos privados, incluyendo las facilidades necesarias para la reventa del servicio público telefónico a otras concesionarias, permisionarias y/o suministradores de servicios de acceso a Internet.

Las empresas de telecomunicaciones estarían obligadas a prestar servicios de desagregación en los puntos que ello sea solicitado, de un modo obligatorio, transparente e igualitario para cualquier empresa que lo demandase. Las tarifas que podrían cobrar los concesionarios de telecomunicaciones por los servicios desagregados se regularían conforme a lo dispuesto por el art. 30º de la LGT. Respecto de aquellas empresas sujetas a fijación tarifaria en virtud del inciso segundo del señalado artículo, ellas no podrán efectuar otros cobros si no que aquellos señalados en sus respectivos decretos tarifarios.

Todas las empresas de telefonía móvil se opusieron al proyecto de Reglamento por considerar que la SUBTEL estaría excediendo sus facultades, siendo el mercado de la telefonía móvil altamente competitivo y no intervenido por la autoridad antimonopolio. Señalaron que la Comisión Resolutiva, mediante resolución N° 686, estableció que se debía desagregar sólo la red pública telefónica fija<sup>21</sup>.

Frente a estos reparos, y dado el cambio de criterio de la autoridad administrativa, la SUBTEL se desistió de regular por vía reglamentaria la desagregación de redes. En efecto, la SUBTEL, luego de este intento fallido, realizó una serie de declaraciones en el orden de no tener intenciones –al menos al corto plazo- de regular los servicios de desagregación, si no que incentivar y promover una competencia entre redes en vez que una intraredes, así como el desarrollo de cualquier tecnología inalámbrica que pueda ingresar al mercado de las telecomunicaciones. Es este orden de ideas, declaró el señalado organismo que no se establecería ninguna normativa con el fin de regular la desagregación, ya que el costo de tal regulación sería superar al beneficio asociado. En este mismo sentido, expresó que la desagregación desincentivaría la inversión y la construcción de nuevas redes que se desplieguen a lugares no cubiertos, con el fin de acortar la brecha tecnológica existente en el país<sup>22</sup>. Similar declaración se observa en la parte considerativa del Informe N° 2 del TDLC, al señalar éste que la SUBTEL “[e]xpone que el Proyecto de Reglamento de desagregación de Redes, después del periodo de discusión pública al que fue sometido, no ha sido dictado y que no está dentro de las prioridades de la actual Administración hacerlo. Ello pues la autoridad sectorial privilegia introducir mayor competencia mediante el desarrollo de redes inalámbricas, para lo cual espera realizar seis licitaciones de bloques de espectro en los próximos años”<sup>23</sup> <sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Las objeciones pueden ser revisadas desde el siguiente link: [http://www.subtel.cl/prontus\\_subtel/site/artic/20070413/pags/20070413171920.html](http://www.subtel.cl/prontus_subtel/site/artic/20070413/pags/20070413171920.html)

<sup>22</sup> Nota de prensa diario la Estrategia, “Chile descarta la desagregación de redes”, de 11 de septiembre de 2008. Disponible en la Web: [http://www.estrategia.cl/detalle\\_noticia.php?cod=13719](http://www.estrategia.cl/detalle_noticia.php?cod=13719) visitada el 28 de octubre de 2010.

<sup>23</sup> Página 5 Informe N°2

<sup>24</sup> Resulta clarificadora la postura de la SUBTEL, lo señalado por ésta en el marco del proceso que culminó con la dictación del Informe N°2, al expresar que “en la actualidad, se ha relevado el hecho que independiente de los efectos que ha alcanzando la desagregación en los mercados internacionales que se ha aplicado, nuestro país, como se constata

La importancia que tuvo tal iniciativa radica en que, de haberse convertido el proyecto en Reglamento, la obligación de proveer los servicios de conmutación y/o transmisión de señales por parte de cualquier concesionario de servicio público telefónico, esto es, la desagregación de redes, hubiese pasado a tener consagración expresa en una norma reglamentaria. Lo anterior hubiera potenciado, recalcado y especificado de gran manera esta controvertida obligación que pesa sobre los concesionarios del servicio público telefónico. No obstante, parece recomendable que la consagración de la desagregación sea hecha mediante un cuerpo normativo que tenga rango de ley y no de reglamento, para así evitar la serie de inconvenientes anotados mas arriba respecto de los posibles reparos del punto de vista legal a esta modalidad, agregando el hecho que el MTT carecería, según algunos<sup>25</sup>, de las facultades para dictar este tipo de reglamento que crea el servicio de desagregación de redes por no estar habilitado por la ley.

---

al analizar la experiencia de otros países, presenta aun punto de partida para aplicar la desagregación de redes que era y sigue siendo muy distinto respecto de aquellos donde se desarrolló más tempranamente ésta. En otras palabras, mientras que en aquellos países donde la desagregación se implantó contaba con redes de par de cobre desplegadas casi en la totalidad de su población, en Chile es un imperativo de política pública lograr mayor cobertura y conectividad”.

<sup>25</sup> Comentario de Telefónica Móviles de Chile S.A. a la propuesta de reglamento de de servicios desagregados. Disponible en la Web: [http://www.subtel.cl/prontus\\_subtel/site/artic/20070413/pags/20070413171920.html](http://www.subtel.cl/prontus_subtel/site/artic/20070413/pags/20070413171920.html) visitada el 28 de octubre 2010.



#### **b.iv. Situación actual de la desagregación de redes.**

##### a) Desagregación del servicio público de telefonía fija

Las recomendaciones del organismo antimonopolio fueron tan sólo nominales ante la falta de actuación de la SUBTEL respecto de la materia. En efecto, la desagregación, tal como ya hemos explicado, ha sido recomendada y promovida en reiteradas oportunidades por la anterior Comisión Resolutiva y por el actual TDLC, especialmente mediante resolución N° 686 de 2003 y el Informe N° 2 de 2009. El año 2004, tal como se señaló, la SUBTEL realizó intentos por reglamentar la desagregación de redes, desistiéndose finalmente de tal iniciativa. Tal actitud fue fuertemente criticada por el TDLC mediante Informe N° 2 –último pronunciamiento sobre la materia-, señalando:

“En ese sentido, la reventa de servicios y la desagregación de redes constituyen herramientas que buscan limitar las posibilidades de abuso por las empresas dominantes que ofrecen planes y ofertas conjuntas. Cuando se permite a la empresa dominante diseñar una determinada estructura de planes y ofertas no replicables directamente por sus competidores, la obligación de ofertas mayoristas de reventa o desagregación permite disciplinar en alguna medida los precios, condiciones o segmentación aplicados por dicha empresa.

Pero, contraviniendo la letra y el espíritu del referido D.S. N° 742, ni la reventa de servicios ni la desagregación de infraestructura han tenido aplicación real, al quedar supeditada la vigencia de la obligación de mantener ofertas mayoristas a la dictación de sendos reglamentos que, cinco años después de la creación de esta regulación, aún no han sido dictados y que, por el contrario, no se encuentran entre los objetivos del regulador.”<sup>26</sup>

Es así como el TDLC, mediante Informe N° 2:

- Ordena a SUBTEL fijar las tarifas de los servicios desagregados respecto de todos sus prestadores, entendiendo por tales los “*servicios de transmisión y/o conmutación de señales provistos como servicio intermedio o bien como circuitos privados, dentro de la zona primaria, suministrados a concesionarias, permisionarias y al público en general*”; y,
- Recomienda a SUBTEL implementar las medidas destinadas a una efectiva política de desagregación de redes.

Se puede observar una serie de diferencias de lo resuelto por el TDLC en esta ocasión con lo resuelto por la Comisión Resolutiva mediante resolución N° 686. En efecto:

- Se amplía el concepto de servicios desagregados que serán objeto de tarificación para todos sus prestadores, pues la Resolución N°686 los definía de manera acotada como la “*transmisión y/o conmutación de señales provistos como servicio circuitos privados, suministrados a concesionarias, permisionarias y al público en general*”, dejando los “*servicios de transmisión y/o conmutación de señales provistos como servicios intermedios*” sujetos a fijación de tarifas pero sólo tratándose de aquellos provistos por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. dentro de la zona primaria de Coihaique y entre la Isla de Pascua y el continente.
- No se enumeran los servicios desagregados que serán objeto de tarificación (como sí sucedía con anterioridad), quedando entregada esta labor en manos de la SUBTEL.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Dada la especificidad técnica que implica determinar cada uno de los servicios desagregados existentes y que son necesarios tarificar, parece conveniente dejar en manos de al SUBTEL esta labor. No obstante, podría plantearse que aquello contraviene principios como la certeza jurídica y al mismo texto legal que otorga la facultad al TDLC de determinar ciertos servicios afectos a fijación tarifaria. Al efecto, las empresas del sector se verían en la incertidumbre de no saber qué servicios desagregados específicamente el regulador resolverá tarificar y aquellos que no, incluso bajo riesgo que la SUBTEL tarifique un determinado servicio que técnicamente pueda no ostentar las características de un servicio desagregado. Por otra parte el art. 29° de la LGT expresa que si las condiciones existentes en el mercado no son suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria, los precios o tarifas del servicio calificado por el TDLC será fijado por la autoridad correspondiente. En este sentido, la misma norma obliga que el organismo antimonopolio determine exactamente qué servicios quedan afectos a fijación de precios y no tan sólo que los nombre de un modo general y genérico, como ocurre con los servicios desagregados en el marco del informe N° 2 del TDLC. En este sentido se ha dictado la resolución N° 592 de la Comisión Resolutiva e informe N° 1 del TDLC, que detalladamente expresan qué servicios deben de ser tarificados.

La SUBTEL reaccionó a lo resuelto por el TDLC y, mediante un comunicado, resaltó su intención de llevar a cabo cada una de las recomendaciones y mandatos efectuados por el organismo antimonopolio. Señaló, al efecto:

“La autoridad reguladora desplegará todos los esfuerzos necesarios para cumplir este mandato desde ya o en cuanto se encuentre ejecutoriado, tanto para fijar las tarifas que el tribunal ordena se siga haciendo, como para aquellas nuevas o que deberán extenderse a todos los operadores. (...)

Del mismo modo, esta autoridad asume el desafío de implementar dentro de sus atribuciones legales, el conjunto de decisiones y recomendaciones del tribunal que conforman el contexto de legitimidad para la liberalización de ciertas tarifas que se ha decidido.”<sup>28</sup>

De esta forma, hasta antes del Informe N° 2, el MTT y el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, fijaban las tarifas de aquellos servicios desagregados que expresamente había definido la Comisión Resolutiva en la resolución N° 686, circunscribiéndose por tanto la desagregación a aquellas prestaciones específicas. Tras el Informe N° 2, queda en manos de la SUBTEL señalar cuáles son aquellos servicios de conmutación o trasmisión de señales provistos como circuitos privados que deben de ser tarifados. Así, por ejemplo, se señaló por la SUBTEL, como servicios desagregado y por tanto sujeto a fijación tarifaria el acceso indirecto al par de cobre del suscriptor (o Bitstream), entendiéndose por tal –y ya como expresamos más arriba- aquel servicio que consiste en la “conexión a la red de la Concesionaria que permite a una operadora contratante la provisión de sus respectivos servicios, mediante el acceso a flujos de datos proporcionados por la mencionada concesionaria, entre los PTRs de ésta y el equipamiento del suscriptor, en forma exclusiva o compartida con dicha concesionaria y/o con otras operadoras

contratantes<sup>29</sup>. Dicho servicio desagregado tiene por fin que empresas sin red de planta externa, que a través de este acceso indirecto, puedan implementar de manera competitiva servicios de acceso a Internet.

De esta manera, la SUBTEL ha señalado, mediante Decreto N° 57 de 6 de mayo de 2009, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y MTT, que fija la estructura y mecanismo de indexación de las tarifas de los servicios afectos a fijación tarifaria suministrados por Telefónica, como servicios desagregados y por tanto sujetos a fijación tarifaria:

- Servicio par de cobre<sup>30</sup>;
- Servicio acometida par de cobre<sup>31</sup>;
- Servicios de espacio para equipos (*housing*)<sup>32</sup>;
- Supervisión técnica de visitas;
- Adecuación de obras civiles;
- Enlace punto a punto entre centros de conmutación;
- Servicios de facilidades para otros servicios en línea de un suscriptor de la Concesionaria<sup>33</sup>;
- Información de oportunidad y disponibilidad de servicios desagregados;
- Servicio línea telefónica analógica o digital para reventa<sup>34</sup>;

---

<sup>29</sup> Decreto tarifario N° 57 de 2010, del MTT, que fija la estructura y mecanismo de indexación de las tarifas de los servicios afectos a fijación tarifaria suministrados por la CTC.

<sup>30</sup> Corresponde al suministro desagregado de un elemento de red mediante la utilización de un par de sobre desde el tablero de distribución principal (MDF) del centro de conmutación respectivo, sea éste madre o remoto, hasta la caja de distribución. No incluye acometida, instalación telefónica interior, equipos terminales, número telefónico y transmisión desde el MDF a cualquier otro punto.

<sup>31</sup> Corresponde a la instalación y ejecución de una acometida de par de cobre desde la caja de distribución hasta el conector en el domicilio o tablero de doble conexión en el caso de edificios o condominios.

<sup>32</sup> Corresponde al arriendo de un espacio físico interior en un centro o nodo de conmutación, enjaulado, con energía rectificadora y respaldada, climatización y seguridad, para instalar equipos de los contratantes.

<sup>33</sup> Consiste en facilidades para que terceros ofrezcan y suministren otros servicios a los suscriptores de la concesionaria, adicionales al servicio público telefónico suministrado por la misma, agregando equipos en el extremo de la línea telefónica correspondiente al centro de conmutación al cual se encuentra conectada la línea telefónica del suscriptor.

<sup>34</sup> Consiste en una línea telefónica que es revendida sólo por otros concesionarios de servicio público telefónico local, con su nombre o marca, al precio o tarifa que corresponda según el régimen legal de tarifas para ofrecer servicio

- Facilidades para figuración en guía telefónica de información del suscriptor asociado a línea de reventa, y;
- Acceso indirecto al par de cobre (Bitstream)<sup>35</sup>.

Igual regulación acaecerá respecto de todos y cada uno de los concesionarios de telefonía fija en el país, dominantes o no, ya que para el TDLC, la CGR y la SUBTEL, todos los operadores de telefonía fija de la industria deben de someterse a la fijación tarifaria respecto de los servicios desagregados.<sup>36</sup>

#### b) Desagregación del Servicio Público Telefónico Móvil

Respecto a la obligación de desagregación que pesaría sobre los operadores de telefonía móvil, es necesario señalar que el organismo antimonopolio no se había pronunciado expresamente sobre la materia hasta la resolución N° 2 del año 2005 en el marco de la consulta sobre toma de control de BellSouth Comunicaciones S.A. y

---

telefónico. Comprende la entrega de una línea telefónica de la Concesionaria con su numeración y la realización de las funciones de medición y tasación. No incluye comercialización, facturación, ensobrado, despacho de la cuenta única telefónica ni la cobranza.

<sup>35</sup> Este tipo de servicio ya había sido ofrecido por CTC a los diversos ISPs, el año 2000. En efecto, en la sentencia N° 97 el TDLC expresa: “Que, a su vez, en el año 2001, TCH ofreció a terceros ISPs la posibilidad de usar sus redes en modalidad “bitstream” o de acceso indirecto al par de cobre, esto es, tomando en arriendo el sistema ADSL completo, elaborando una oferta de facilidades a precios inferiores a los que ella iba a cobrar a los usuarios finales, lo que permitiría que ISPs alternativos contaran con un margen. No obstante, tal como se afirma en el informe de fojas 2275, con el transcurso del tiempo, el margen de los ISP se ha ido reduciendo, ya que los precios que TCH cobra a los usuarios finales han bajado más que el precio del “bitstream”, lo cual habría provocado la salida del mercado de banda ancha de muchos ISP alternativos”.

<sup>36</sup> Tratados internacionales suscritos por Chile reconocen la obligación que pesa sobre los organismos administrativos de implementar una efectiva desagregación de redes. Así, el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, suscrito el 6 de junio de 2003 y promulgado en Chile mediante el Decreto N° 312 del Ministerio de Relaciones Exteriores, señala en su artículo 13.4 que (a) Cada Parte otorgará a sus organismos competentes la facultad de exigir que los proveedores dominantes en su territorio suministren a los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones de la otra Parte, acceso a los elementos de la red de manera desagregada y en términos, condiciones y tarifas basadas en el costo, que sean razonables y no discriminatorias para el suministro de aquellos servicios. (b) Las leyes y regulaciones nacionales determinarán cuáles elementos de la red deberán estar disponibles en su territorio y qué proveedores pueden obtener tales elementos. (c) En la determinación de los elementos de la red que estarán disponibles, los organismos competentes de cada Parte considerarán, por lo menos, de acuerdo con la ley y regulación nacionales: (i) si el acceso a tales elementos de la red, al ser de naturaleza protegida, son necesarios, y si la imposibilidad de entregar acceso a tales elementos de las redes, podría debilitar la capacidad de los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones de la otra Parte para suministrar los servicios que pretende ofrecer; u (ii) otros factores establecidos en la ley o regulación nacionales, de la manera en que ese organismo construya estos factores.

BellSouth S.A. por parte de Telefónica Móviles S.A., de España<sup>37</sup> y posteriormente mediante la sentencia N° 104, del trece de septiembre de 2010, en el marco de un requerimiento de la FNE contra Telefónica Móviles de Chile, Telefónica Móviles Chile, Entel PCS y Claro Chile.

No obstante, la posibilidad de desagregación de la red móvil existió independiente de la falta de pronunciamiento del TDLC, toda vez que, como ya dijimos, la CGR y la propia SUBTEL señalaron que la obligación de desagregación pesa sobre todos y cada uno de concesionarios de servicio público telefónico, incluyendo bajo tal concepto la telefonía fija y la telefonía móvil. Tal ha sido el espíritu de los intentos de la administración por regular mediante reglamento los servicios desagregados. No obstante tal implementación ha sido del todo dificultosa dada las características técnicas de la comunicación a través de la telefonía móvil.

Sin embargo, aunque sea implementada la desagregación de las redes móviles, aquellos servicios no debieran quedar sujetos a fijación de tarifas, ya que el artículo 29° de la LGT excluye la telefonía móvil de quedar sujeta a fijación tarifaria, pudiendo interpretarse ampliamente esa exclusión para los servicios desagregados asociados a dicha telefonía; y, como consecuencia de ello, el Informe N°2 no se referiría a la desagregación de la telefonía móvil como un servicio objeto de tarificación. En otras palabras, que el TDLC no se haya pronunciado sobre estos servicios no significa que las empresas móviles no tienen la obligación de prestarlos.

#### c) Desagregación TV pagada y otros servicios de telecomunicaciones

Se podría señalar que el TDLC ordenó la desagregación y la fijación de la misma respecto de la TV pagada y otros servicios de telecomunicaciones, al señalar

---

<sup>37</sup> El punto 5.5 de la resolución N° 2 del 2005 expresa que “Habida cuenta de las características que tendrá el mercado de la telefonía móvil en un escenario post operación de concentración, este Tribunal considera conveniente la incorporación de OMV, pues ello conllevaría un incremento de la competencia en el mercado y una mayor eficiencia en el uso del espectro radioeléctrico.”, señalando en su condición novena de la parte resolutive que “se recomienda a la Subsecretaría de Telecomunicaciones que disponga, para todos los operadores de telefonía móvil, la obligación de efectuar ofertas de facilidades para la reventa de planes por parte de comercializadores sin redes.”

que se ordenaría a la SUBTEL la fijación de tarifas de desagregación para fomentar la competencia *en todo tipo de servicios a público*<sup>38</sup>. Dicha referencia podría interpretarse en el sentido de entregar un espacio para la inclusión del debate sobre la desagregación de servicios de TV pagada y banda ancha.

No obstante, declaraciones del mismo informe nos obligan a concluir que solamente éste se refiere a la telefonía fija y no a otros servicios de telecomunicaciones<sup>39</sup>.

Si se revisan los argumentos dados por SUBTEL y la CGR para aplicar la desagregación de redes, se advertirá que ellos dicen relación con el carácter público del servicio de telecomunicaciones correspondiente, de lo cual deriva la obligación de dar servicios a terceros (incluyendo, entre ellos, a otros concesionarios). La televisión pagada no es un servicio público de telecomunicaciones, por lo que no son aplicables dichas consideraciones. En este orden de ideas, el artículo 29º inciso 2 de la LGT expresa que podrán quedar sujetos a fijación tarifaria “los servicios públicos e intermedios de telecomunicaciones”, calidad que no cumple la televisión pagada ni la banda ancha. Finalmente, el Informe N°2 se refiere a la desagregación de redes como una medida que permitirá el efectivo uso de redes privadas por terceros para “introducir competencia al mercado de la telefonía”.

---

<sup>38</sup> Párrafo 133, Informe N°2.

<sup>39</sup> Así, por ejemplo, la desagregación de redes se encuentra tratada en el acápite de “Servicios Asociados al de Telefonía Fija” (párrafos 124 a 134); además, al mencionar los Servicios Desagregados en dicha sección, se señala que los mismos deben ser ofrecidos dentro de una “zona primaria”, concepto este último que es propio del servicio público de telefonía local; y, por último, en el acápite relativo a las recomendaciones para fomentar la competencia, el párrafo 160 señala que: Con el convencimiento de que una medida que permita el efectivo uso de redes privadas por terceros introducirá competencia al mercado de la telefonía, de acuerdo con lo ya argumentado en este informe y en armonía con lo que se resolverá respecto de la tarificación de los servicios de transmisión y/o conmutación de señales, este Tribunal previene a la Subtel que ejerza sus atribuciones normativas y fiscalizadoras para asegurar que se produzca una efectiva oferta de facilidades de reventa por parte de las empresas de telefonía fija con redes ya instaladas (...).”

### **c. Conclusiones sobre la desagregación de redes**

Como ha señalado la SUBTEL y el propio TDLC; el desarrollo de la desagregación en Chile ha sido incipiente y no ha existido una verdadera demanda por estos servicios. En efecto, a fines del 2007, sólo había 3831 pares de cobre desagregados, que representaban el 0,11% de las conexiones en servicio en todo Chile<sup>40</sup>, lo que no se condice con las intenciones del TDLC de inyectar mayor competitividad al mercado mediante esta vía<sup>41</sup>.

Hemos señalado que el Tribunal considera que una competencia entre redes no basta, debido a los grandes costos hundidos que debe enfrentar un nuevo entrante al mercado para poder replicar las redes ya existentes. Es por eso que, con el fin que existan más empresas prestando servicios de telecomunicaciones, es que la desagregación debe de ser regulada, vía reglamentaria, por el órgano regular, y así inyectar mayor competitividad al mercado.

De implementarse una efectiva desagregación, los índices de uso de las redes de las empresas ya instaladas debiesen aumentar, así como al competitividad dentro del mercado. Más servicios, más oferentes y mejores ofertas podrán estar a disposición de los usuarios gracias a la desagregación. En efecto, países miembros del OCDE –entidad a la cual pertenece Chile recientemente- muestra altos índices de uso, por parte de los nuevos entrantes, de las redes de los operadores ya establecidos. Así,

---

<sup>40</sup> “[E]sas cifras son insignificantes, frente a los casi 10 millones de pares de cobre totalmente desagregados que exhibía Europa a fines de 2006, que representaban un 5,4% de las líneas en servicio, cifra que sube al 16,3% si se consideran todas las principales formas de desagregación (pares totalmente desagregados, pares compartidos, "bitstream" y reventa de líneas)". CABELLO A., Oscar. Op cit, página 20.

<sup>41</sup> Según Cabello “los escasos pares de cobre desagregados que exhibe la industria en Chile, y el hecho que se estén reduciendo, en lugar de crecer, obedece a muchas causas, la principal de las cuales es el alto precio que la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) ha fijado sistemáticamente para el servicio correspondiente. Por ejemplo, para el período 2004-2009 Subtel fijó el precio del "servicio par de cobre" de Telefónica Chile en \$ 5.501 mensuales para el área tarifaria 1 (Santiago), \$ 6.742 mensuales para el área tarifaria 4 (La Serena) y \$6.801 mensuales para el área tarifaria 5 (Iquique), (...) valores todos que son notablemente más altos que el servicio de telefonía fija de prepago que la misma empresa ofrecía en cualquier ciudad del país por \$ 4.202 (\$ 5.000 IVA incluido), que contempla el derecho a originar una cierta cantidad de tráfico local durante 30 días”. CABELLO A., Oscar. Op cit, página 20.



por ejemplo, en Alemania las redes desagregadas ascienden a un 26% de las existentes, Austria 4%, Dinamarca 12,7%, Finlandia 24,1% e Islandia 26,6%.<sup>42</sup>

La incidencia sobre las tarifas que cobran los diversos agentes en el mercado debido al ingreso de la desagregación es indirecta: a medida que se masifiquen los servicios desagregados para nuevos entrantes, existirá mayor oferta de servicios, mejores ofertas y por tanto mejores precios para los usuarios. Es inevitable que al aumentar la competitividad del mercado –y funcionando éste de manera natural- las tarifas de la industria debiesen de propender a la baja. En la medida que el estado de cosas existentes desde 1998 respecto de la desagregación -año del primer pronunciamiento del organismo antimonopolio sobre la materia- se mantenga, no se observarán repercusiones en las tarifas del sector de las telecomunicaciones, al menos no debido a la desagregación de redes.

No obstante lo anterior, algunos no auguran buenos resultados competitivos dado el escenario actual de la desagregación en Chile. Cabello ha expresado, después de señalar alguna de las causas de la falta de una efectiva desagregación, que “lo más grave es que en las tarifas que acaba de fijar SUBTEL a Telefónica Chile para el período 2009-2014, el precio del par de cobre fue uniformado y experimentó aumentos notables, que van de un 19,8% en La Serena a un 48,1% en Santiago, (...) en circunstancias que el servicio de telefonía fija de prepago de Telefónica Chile no ha experimentado variaciones de precios y sigue costando \$ 4.202 mensuales en todo el país (...). Un precio regulado tan alto como \$ 8.148 mensuales para el servicio par de cobre, no hace más que convertir en letra muerta la obligación de desagregar la red local que estableció la Comisión Resolutiva Antimonopolios en 1998, y que el TDLC ha reiterado en diversas oportunidades.”<sup>43</sup>

De ser efectivo el escenario anterior, existirá nula o poca demanda por los servicios desagregados, y las recomendaciones del TDLC permanecerán en letra

---

<sup>42</sup> OECD Communications Outlook, año 2009. Tablas 2.8, 2.9 y 4.4.

<sup>43</sup> CABELLO A., Oscar. Op cit., página 21.

muerta frente a la regulación sectorial. Es esperable que en un futuro se masifique efectivamente la desagregación, impulsando las tarifas por los servicios de telecomunicaciones que son prestados al público a la baja. Para ésto, es necesaria una correcta y eficiente regulación por parte de la administración, encargada que la desagregación sea efectivamente implementada en nuestro país.

## **2. Telefonía IP**

El ingreso de la Telefonía IP al mercado de las Telecomunicaciones trajo aparejada consigo una serie de interrogantes e inconvenientes. En efecto, la falta de regulación de dicha tecnología provocó gran incertidumbre sobre la forma, requisitos y exigencias necesarias para su explotación.

El TDLC ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la Telefonía IP en reiteradas ocasiones. Señalaremos, en este apartado, cual ha sido el tratamiento del Tribunal sobre la Telefonía IP, comenzando por definir qué entendemos por tal, la naturaleza jurídica de dicho servicio, intentos del operador dominante por excluir competidores que explotan la telefonía IP, y el tratamiento actual que la administración ha establecido respecto de la señalada tecnología.

### **a. Concepto**

La tecnología de voz sobre protocolo de Internet o IP –también llamado Voz IP, VoZIP, VoIP- puede ser definida, en palabras del TDLC, como “el enrutamiento de conversaciones de voz sobre Internet o a través de alguna otra red basada en IP”<sup>44</sup>. Aquella “permite digitalizar la voz y luego dividirla y convertirla en paquetes relativamente pequeños según el protocolo TCP/IP, cada uno de los cuales contiene un fragmento de la información. A estos paquetes, el mencionado protocolo TCP/IP agrega las direcciones de Internet del computador de origen y del de destino, para que viajen por las vías que resulten más eficientes al interior de Internet, hasta alcanzar dicho destino, donde la información fragmentada es restituida a su condición original”<sup>45</sup>. En otras palabras, a través de esta tecnología se permite las comunicaciones de voz sobre la red de Internet, ya sea comunicando un computador con otro, o de computador a un teléfono o viceversa. Así, la comunicación puede efectuarse dentro de la red de Internet solamente o ingresar a la red pública de telefonía, ya sea fija o móvil.

No debe confundirse la voz sobre IP, como tecnología, con la telefonía IP. Ésta última hace alusión al conjunto de servicios prestados y que el consumidor final puede disfrutar, mientras que la primera dice relación con el conjunto de normas, dispositivos y tecnologías que materializan la prestación del servicio.

Para que el consumidor final pueda contar con el servicio de telefonía IP debe contar, claro está, con una conexión a banda ancha. Sin ella es imposible la prestación de la telefonía IP. Adicional, se debe conectar un modem al computador para la prestación del servicio.

Podemos señalar una serie de ventajas que sitúan a la telefonía IP por sobre otros servicios de telecomunicaciones por voz. Así, por ejemplo:

---

<sup>44</sup> Sentencia N° 45, página 34.

<sup>45</sup> Ibid., página 46.

- La telefonía IP tiene un costo inferior al de la telefonía tradicional, especialmente por el ahorro en cargos de acceso.

- Extraterritorialidad, esto es, posibilidad de utilizar un mismo número o identificador en cualquier ubicación geográfica, ya sea nacional o internacional, bastando sólo la conexión a la banda ancha. Así, de la misma manera que la banda ancha no tiene fronteras, de mismo modo opera la telefonía IP. Basta por tanto el adaptador y una conexión a Internet para la utilización del número telefónico asignado.

- Posibilidad de utilizar diversos números telefónicos con un mismo aparato y conexión.

Podemos enumerar, del mismo modo, una serie de desventajas de la Telefonía IP que la harían poco atractiva. Entre ellas:

- La necesidad de contar con una conexión de banda ancha, es decir, la contratación de este servicio para poder acceder a los servicios de telefonía IP. Se ha señalado que muchos hogares no podrían acceder a dicha tecnología por no contar con una conexión a banda ancha. No obstante, dicha ventaja se ve reducida si se considera los índices de crecimiento y penetración de la banda ancha entre los consumidores de servicios de telecomunicaciones.

- Números de emergencia. La telefonía IP utiliza direcciones IP para identificar un número telefónico determinado. El problema se desencadena puesto que no es posible asociar una dirección IP a un área geográfica determinada. Así, como cada ubicación geográfica tiene un número de emergencias en particular no es posible hacer una relación entre un número telefónico y su correspondiente sección.

- Intercepción legal, esto es, la imposibilidad de, dadas las tecnologías de la red de Internet, de interferir una llamada que utiliza el IP, cuando ésta no ingresa a la red pública telefónica.

- Calidad del servicio. Si existe un ancho de banda considerable, no debiese existir inconvenientes con el servicio. No obstante, la telefonía IP puede sufrir los mismos ataques que puede sufrir la red Internet tradicional, como virus, atochamientos u otros elementos que pueden interferir el uso de la red y que pueden

menguar la calidad de la telefonía IP. Por otra parte, la conexión a banda ancha, utilizada para prestar telefonía IP, utiliza energía eléctrica, por tanto, al ser interrumpida no puede ser prestado el servicio telefónico, a diferencia de la telefonía tradicional.

## **b. Pronunciamientos del TDLC sobre la materia**

El TDLC se ha pronunciado sobre la telefonía IP en diversas sentencias e informes. Así, se ha pronunciado en la sentencia N° 46, en el marco de una demanda de Voissnet contra CTC, sentencia N° 97, entre las mismas partes y a través del Informe N°2, que liberalizó ciertas tarifas de telecomunicaciones antes afectas a fijación de precios.

### **b.i. Naturaleza Jurídica de la Telefonía IP**

Mediante sentencia N° 46, el TDLC tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de la telefonía IP<sup>46</sup>. En aquella ocasión, y tal como vimos, Voissnet había imputado una serie de actuaciones reñidas contra la libre competencia en contra de CTC, al impedir que la primera prestara sus servicios de telefonía IP sobre su red. CTC señaló que el servicio prestado por Voissnet sería parasitario al utilizar gratuitamente el acceso a la banda ancha, al prestar servicios que calzarían con la definición legal de servicio público telefónico, el que se necesita de título concesional para ser explotado.

Para determinar si la actividad de Voissnet era ilícita, y por tanto atendible la alegación de CTC, el Tribunal analizó cuál sería la naturaleza jurídica de dicho servicio dada la normativa existente al momento de ocurrencia de los hechos.

En primer término tuvo dos opciones: considerarla un servicio público de telecomunicación y por tanto sujeta a los derechos y obligaciones consagrados por la

---

<sup>46</sup> Puede discutirse la competencia que tiene el TDLC para determinar la naturaleza jurídica de la telefonía IP. En efecto, podría decirse que tal misión corresponde al órgano sectorial, esto es, la SUBTEL, en consideración de lo establecido en la LGT, en el sentido que corresponde a ésta interpretar las disposiciones y normas sectoriales que rigen en el mercado de las telecomunicaciones, lo que incluye la determinación de la naturaleza jurídica de un determinado servicio.

legislación sectorial, o una aplicación más de Internet o un servicio distinto a los dos señalados.

Dentro de la categoría de servicio público de telecomunicaciones encontramos el servicio público telefónico, integrado por la telefonía fija, telefonía de larga distancia y telefonía móvil. El TDLC expresa que la telefonía IP no puede ser catalogada como un servicio público telefónico, ya que aquella puede encuadrarse bajo ninguna de las subcategorías de aquel<sup>47</sup>.

En efecto, según el TDLC, la telefonía IP ostentaría una serie de características que la diferencian fuertemente del servicio de telefonía fija, la larga distancia y la telefonía móvil. Así, en la telefonía IP no se garantiza la calidad del servicio, no rige la obligatoriedad de prestar los servicios dentro de una determinada área geográfica –dado el carácter extraterritorial de la telefonía IP- no pudiendo distinguirse por tanto, entre un servicio local, móvil o larga distancia. Es decir, comparte características con las tres pero al mismo tiempo tiene marcadas diferencias con las mismas. Así, por ejemplo, al poder utilizar un número telefónico en diversos lugares del planeta, no podría distinguirse si con aquel se está efectuando una llamada local o de larga distancia, distinción que exige perentoriamente el reglamento de Servicio Público Telefónico<sup>48</sup>.

En Tribunal concluye que la mejor calificación para la telefonía IP es el de servicio público de telecomunicaciones, puesto que pretende de igual modo satisfacer comunicaciones de la comunidad en general o una aplicación más de Internet, por compartir las mismas características que el resto de las aplicaciones. No obstante, cualquiera de estas dos sea su consideración, se trataría la telefonía IP de una actividad que no se encuentra regulada en forma legal, y que por tanto debe cumplir con la normativas mínimas técnicas señaladas por la SUBTEL<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Sentencia N° 45 de 2006, considerando vigésimo noveno.

<sup>48</sup> Sentencia N° 45 de 2006, considerando trigésimo.

<sup>49</sup> Sentencia N° 45 de 2006, considerando trigésimo séptimo.



No obstante –y como se dirá más adelante- la SUBTEL, dado este fallo del TDLC que cataloga a la telefonía IP como un servicio no regulado y de libre iniciativa privada, decidió reglamentar la materia. Si en algo modificó o no su naturaleza jurídica de la telefonía IP la regulación sectorial, se examinará más adelante.

Finalmente, el mismo TDLC reconoció la dificultad de determinar la naturaleza jurídica de un servicio innovador si justamente la regulación actual es rígida, estática y no tiende los nuevos desafíos que impone la convergencia tecnológica, esto es, la posibilidad que por una misma plataforma tecnológica sean prestados multiplicidad de servicios. En efecto, señaló en el marco de la sentencia N° 45:

“Que, en todo caso, las normas legales y reglamentarias de clasificación de los servicios no parecen ser óptimas dado el actual escenario de un desarrollo tecnológico, que se caracteriza por la convergencia de redes y la integración de servicios de telecomunicaciones. Es evidente que dicho marco regulatorio comienza a presentar dificultades para asimilar las nuevas tecnologías. El conflicto de autos es una muestra de ello y, si bien es posible resolverlo desde el punto de vista de las normas de protección de la libre competencia, el desarrollo del debate jurídico que en él se ha producido da cuenta de que, en materia de telecomunicaciones, los límites son cada vez más difusos y tienden a superponerse con los de las llamadas tecnologías de la Información”<sup>50</sup>

## **b.ii. Intentos del operador dominante en el mercado de la telefonía fija de excluir a operadores de la telefonía IP**

El Tribunal se ha pronunciado en dos ocasiones –sentencia N° 45 y 97- sobre los intentos de operador dominante en el mercado de la telefonía fija, CTC, de excluir competidores de telefonía IP.

En efecto, a CTC se le han imputado, a grandes rasgos:

- Acciones que constituyen barreras artificiales de entrada para la prestación de la telefonía IP, imponiendo cláusulas en los diversos contratos celebrados con los ISP y restringiendo en los hechos la prestación de dicha tecnología, como la prohibición de instalar equipos detrás del Módem ADLS de su propiedad.

- Ofrecer ofertas conjuntas o paquetes de servicios de telefonía fija y acceso a Internet, con un determinado tráfico de minutos, a un precio inferior al cobrado sin aquel mismo tráfico, lo que tendría por objeto excluir a la telefonía IP del mercado de las telecomunicaciones

- Condicionar la venta del servicio de banda ancha al servicio de telefonía fija, es decir, incurrir en la práctica de “venta atada”, al no ofrecer de modo independiente el primero de los servicios señalados<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Al respecto, señaló el TDLC: “Que, además de lo anterior y en relación con los consumidores, TCH los obliga a adquirir o contratar su servicio de telefonía, no porque pueda tener una mejor calidad o porque su precio sea más conveniente respecto del precio ofrecido por sus competidores, sino porque, de lo contrario, simplemente no podrían acceder al producto principal, en este caso, la banda ancha. La restricción, explícita o implícita, de la libertad de los clientes para decidir si contratan telefonía y para determinar a su proveedor, tiende a afectar la libre competencia, pues altera el proceso de asignación de recursos basado en el mercado e impone barreras de entrada a proveedores de telefonía IP;

Que, en conclusión, las conductas de venta atada de la demandada han tendido, por un lado, a inhibir el ingreso o excluir a competidores en telefonía que no ofrecen o no tienen poder de mercado en el servicio de banda ancha -como Voissnet- y, por otro, han reducido la libertad de los consumidores de contratar la telefonía con proveedores alternativos a TCH, en atención a sus méritos o características, o bien, de no contratar dicho servicio en absoluto”. Sentencia N°97, considerando sexagésimo segundo.

Para el TDLC cada una de las acciones señaladas tuvo por objeto impedir el ingreso o actuación de Voissnet –operadora de telefonía IP- en el mercado de las telecomunicaciones, con el fin de impedir que el señalado servicio compitiese con la telefonía fija, manteniendo de esta forma CTC la dominancia en este segmento de la telefonía.

Fue clara la intención, para el TDLC, de CTC en este caso: impedir que la telefonía IP ingrese al mercado y compita con los servicios prestados de telefonía fija prestados por ella. Ya señalamos las ventajas de la telefonía IP, especialmente los reducidos costos a los usuarios que ella ofrece, lo que claramente puede significar un peligro competitivo para el operador dominante.

En los dos procesos antes señalados CTC fue condenada por actos reñidos contra la libre competencia. No obstante, la sentencia N° 97 fue impugnada por CTC mediante el recurso de reclamación que contempla la ley, encontrándose su conocimiento pendiente ante la Corte Suprema. Es esperable que, dado el razonamiento del TDLC, la clara acción anticompetitiva del CTC para con la telefonía IP y la falta de razonabilidad y justificación de todas sus actuaciones, la Corte Suprema confirme el fallo del organismo antimonopolio.

Las argumentaciones de cada una de las partes y lo razonado por el TDLC para arribar a las conclusiones señaladas, ya fueron expuestas más arriba. Sólo acá cabe señalar que la inclusión de la telefonía IP al mercado de las Telecomunicaciones tendrá un fuerte impacto en las tarifas de la telefonía tradicional, tal como examinaremos más adelante.

### **b.iii. Directrices del TDLC en torno a la telefonía IP**

EL TDLC tiene una postura clara respecto de la telefonía IP: aquella es capaz de desafiar a la telefonía fija y, por tanto, controvertir la posición de dominio de la empresa que ostenta tal calidad, incentivando a la baja de las tarifas de telefonía.

En efecto, ha señalado:

“Que la Voz sobre Protocolo IP es, indudablemente, un servicio de telefonía, en gran medida sustituto de la telefonía tradicional, que es prestado por medio de una tecnología diferente y, en el caso de autos, aprovechando el acceso a Internet por banda ancha”<sup>52</sup>

No obstante, el término “sustituto” empleado en esta ocasión por el TDLC no se refiere a que sean servicios que pertenezcan al mismo mercado relevante y por tanto sustitutos perfectos uno del otro, sino en el sentido que la telefonía IP es capaz de disciplinar la actuación de los operadores de telefonía fija tradicional. Así queda de manifiesto en el Informe N° 2 del TDLC al expresar:

“Por todas las razones antes indicadas, este Tribunal estima que, si bien el acceso a internet ha logrado un avance en los últimos años, el uso de servicios de telefonía VoIP aún no tiene un efecto tan significativo en el comportamiento de la demanda como para que su efecto de sustitución sea suficiente por sí sólo para disciplinar a la telefonía fija.

Sin embargo, es un hecho que el acceso a internet debiera crecer cada vez más y con ello, la posibilidad que estas nuevas tecnologías de telecomunicaciones aumenten su participación de mercado y pueda disciplinar a las empresas dominantes

---

<sup>52</sup>

Sentencia N° 45, considerando septuagésimo segundo.

de telefonía fija, en la medida que se impidan conductas exclusorias como las que fueron sancionadas en la Sentencia N° 45.”<sup>53</sup>

En efecto, el TDLC considera que, en la medida que la banda ancha penetre en los hogares el servicio de telefonía IP se irá masificando gradualmente. En este sentido, es un insumo esencial para la prestación de la telefonía IP contar con un aparato computacional y conexión a Internet lo que puede dificultar, en un comienzo, la inclusión de la telefonía sobre Internet al mercado de las telecomunicaciones. Es por lo anterior y con el fin de hacer competitiva la telefonía IP, que el TDLC considera indispensable que la banda ancha sea comercializada de modo independiente y no atada a la telefonía fija, ya que, de hacerlo de este último modo, el consumidor siempre estará obligado de contratar la telefonía tradicional, siéndole indiferente la existencia de la telefonía IP. A este respecto ha señalado:

“Que, por lo tanto, en opinión de este Tribunal, los servicios de telefonía IP satisfacen similares necesidades que los servicios de telefonía fija tradicional y constituyen una amenaza disciplinadora de esta última, en la medida que los servicios de banda ancha adquieran una mayor penetración en los hogares chilenos y pueda contratarse independiente de la telefonía fija”<sup>54</sup>.

Para agregar finalmente

“[L]as infracciones cuestionadas afectan a un porcentaje muy significativo de la población nacional, respecto del cual TCH cuenta con poder de mercado en la provisión de banda ancha. Así, los consumidores de banda ancha que desean además servicio telefónico enfrentan un mercado menos competitivo y ven restringida su libertad para escoger el proveedor de telefonía que les resulte conveniente. Por su

---

<sup>53</sup> Informe N°2, Párrafo 121.

<sup>54</sup> Sentencia N°97, considerando trigésimo tercero.

parte, los consumidores de banda ancha que no desean telefonía, se ven forzados a contratar igualmente el servicio telefónico para acceder a la banda ancha”<sup>55</sup>

En suma, las directrices del TDLC respecto de la telefonía IP pueden resumirse como se sigue a continuación:

- Eliminar cualquier barrera de entrada artificial que entorpezca la entrada de la telefonía IP al mercado de las telecomunicaciones.
- Promover la masificación de la Banda ancha en los hogares, insumo indispensable para la prestación de la telefonía IP.
- Comercializar la banda ancha de manera desnuda, esto es, no atada a la telefonía, con el fin que los consumidores puedan optar entre la telefonía tradicional u optar por la telefonía IP sobre la banda ancha.

### **c. Regulación de la SUBTEL sobre la materia**

En primer intento de la SUBTEL por regular la telefonía IP se remonta al mes de julio de 2004, cuando da a conocer a la opinión pública un documento de consulta sobre una posible regulación positiva de la señalada tecnología. Muchos interesados aportaron antecedentes a la autoridad administrativa para una correcta y eficiente regulación de los servicios sobre protocolo de internet<sup>56</sup>. A través de esta propuesta de regulación, la SUBTEL quiso “promover las condiciones que favorezcan la incorporación de los avances tecnológicos necesarios para que los consumidores puedan disponer de más y mejores servicios de telecomunicaciones”<sup>57</sup>. En este mismo orden de ideas, buscó “favorecer el desarrollo y fortalecimiento de la infraestructura de redes y servicios de telecomunicaciones, para optimizar su utilización en beneficio de la comunidad en general.”

Para poder prestar el servicio de telefonía IP, sería necesario, según el documento de consulta, contar con una concesión habilitante y cumplir con las exigencias mínimas señaladas por el organismo competente.

No obstante los intentos de la Administración, la dictación de la normativa correspondiente que regularía los servicios IP no fue dictada, provocándose una serie de inconvenientes –ya analizados- sobre la naturaleza jurídica de dichos servicios y las normas a las cuales debían ceñirse para ser prestados en el mercado nacional. Así, las controversias dieron origen a los procesos iniciados contra CTC por Voissnet y la FNE, siendo resueltos por el TDLC tal como ya explicamos, en especial la que dio lugar a la dictación de la sentencia N° 46.

---

<sup>56</sup> Los nombres de los interesados y sus comentarios pueden ser revisados en la siguiente web: [http://www.subtel.cl/prontus\\_subtel/site/artic/20070413/pags/20070413171937.html](http://www.subtel.cl/prontus_subtel/site/artic/20070413/pags/20070413171937.html) visitada el 1 de noviembre de 2010.

<sup>57</sup> Documento de Consulta pública sobre Regulación de los Servicios VoIP, página 10. Disponible en la web: [http://www.subtel.cl/prontus\\_subtel/site/artic/20070413/pags/20070413171937.html](http://www.subtel.cl/prontus_subtel/site/artic/20070413/pags/20070413171937.html) visitada el 1 de diciembre de 2010.

Pues bien, ante los pronunciamientos del TDLC en torno a la telefonía IP, la falta de certeza jurídica sobre el tratamiento de la señalada tecnología y el ingreso cada vez mayor de la misma al mercado nacional, obligaron a la SUBTEL a iniciar un nuevo proceso de regulación positiva de la telefonía sobre protocolo de Internet<sup>58</sup>.

Es así que a finales del año 2006, la SUBTEL somete a consulta pública un documento para el establecimiento y dictación de la normativa sectorial correspondiente que regule la prestación e telefonía sobre protocolo de Internet. En palabras de la propia SUBTEL, y dadas las características del servicio, el fin perseguido por la administración fue:

- “Establecer las condiciones regulatorias que permitan ofrecer a la comunidad en general un servicio de telecomunicaciones de voz que utilice la red de Internet como medio principal de acceso y de conmutación y/o transmisión.

- Permitir que los usuarios con acceso de Internet originen comunicaciones de voz desde cualquier lugar desde donde se conecten, dirigidas a otros usuarios de este servicio o en la red pública telefónica, como también que reciban comunicaciones de voz, sea que ellas se generen en la red tradicional o en la red Internet.

- Posibilitar que los usuarios de este servicio tengan números telefónicos apropiados, a los que puedan ser llamados por los demás suscriptores y usuarios de las redes interconectadas.

- Dado que el servicio de acceso a Internet, así como la red Internet propiamente tal tienen sus propios niveles y parámetros de calidad, este servicio puede prestarse con diferentes calidades de servicio, lo que hace necesario que el usuario esté totalmente informado de las características del servicio que se le está ofreciendo y

---

<sup>58</sup> En efecto, señaló la SUBTEL “La anterior experiencia de la autoridad reguladora en esta misma materia, la interacción que al respecto ha tenido ya con los señalados actores, y la Sentencia N°45/2006 del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia a propósito de la denuncia de RedVoiss contra Telefónica Chile, le permiten desde ya compartir su convicción inicial respecto de la intervención regulatoria mínima que debe efectuarse con el objeto de lograr que se materialice este servicio para la comunidad.” Consulta pública sobre Reglamento del Servicio Público de Voz sobre Internet, página 3. Disponible en la web: [http://www.subtel.cl/prontus\\_subtel/site/artic/20070413/pags/20070413171803.html](http://www.subtel.cl/prontus_subtel/site/artic/20070413/pags/20070413171803.html)



que los contratos de suministro establezcan los compromisos y obligaciones respectivas."<sup>59</sup>

Productos de esa consulta pública, y dados todos los antecedentes aportados por las diversas empresas de telecomunicaciones e interesados, el 6 de junio de 2007 se dictó el Reglamento N° 484 del MTT, que regula el Servicio Público de Voz sobre Internet, el cual sólo fue publicado el 16 de junio de 2008.

El artículo 1° del Reglamento define el Servicio Público de voz sobre Internet como aquel "Servicio público de telecomunicaciones que permite la prestación de comunicaciones de voz sobre la red Internet desde y hacia la red pública telefónica u otra red de servicio público del mismo tipo, en adelante e indistintamente el Servicio."

En virtud del artículo segundo, sólo estarán sometidas al señalado Reglamento aquellas comunicaciones que se efectúen desde la concesionaria de servicio público de voz sobre Internet hacia la red pública y viceversa. Así, quedan excluidos de regulación:

- Las comunicaciones que se realicen entre usuarios de la concesionaria con otros usuarios de Internet
- Servicios que se provean íntegramente sobre la red Internet aquellos operadores que sólo presten
- Servicios de comunicaciones desde Internet hacia la red pública telefónica y que no permitan recibir comunicaciones desde las redes públicas telefónica

Como se observa, la elección del regulador fue catalogar a la telefonía IP como servicio público, en los términos del art. 2° y 8° de la LGT, sujeto, por tanto, a las normas que rigen los señalados servicios y especialmente la autorización, mediante título habilitante, para su prestación. Lo anterior se encuentra consagrado en el art. 3° del reglamento en comento, que claramente señala que para "la instalación, operación

---

<sup>59</sup> Consulta pública sobre Reglamento del Servicio Público de Voz sobre Internet, página 3. Disponible en la web: [http://www.subtel.cl/prontus\\_subtel/site/artic/20070413/pags/20070413171803.html](http://www.subtel.cl/prontus_subtel/site/artic/20070413/pags/20070413171803.html) visitada el 1 de diciembre de 2010.

y explotación del servicio público de Voz sobre Internet, se requerirá de una concesión de servicio público de telecomunicaciones otorgada por decreto supremo.”

A grandes rasgos, la regulación que entrega el Reglamento la podemos resumir:

- La elección de las redes e infraestructura dependerá de cada concesionaria.

- Como es imposible establecer zonas, por tratarse de un servicio a-geográfico, la zona de concesión es todo el territorio nacional. Así, el servicio no está sujeto al uso de multiportador para las comunicaciones de larga distancia.

- Obligación de interconexión con la red pública telefónica, directa o indirectamente, usando medios propios o de terceros, en los puntos que establezca la SUBTEL. Las tarifas de las interconexiones se fijaran conforme a los artículos 30º y siguientes de la LGT.

- La responsabilidad en la prestación del servicio es de la concesionaria de servicio público telefónico de voz sobre Internet y no compromete de modo alguno a los proveedores de banda ancha.

- Cada usuario deberá contar con un número telefónico, los cuales serán otorgados por la SUBTEL a las concesionarias del servicio, según lo dispuesto en los artículos 3º y 6º del Decreto Supremo Nº 747, de 1999, que aprueba el Plan Técnico Fundamental de Numeración Telefónica, para asegurar que los usuarios de las concesionarias del servicio público de Voz sobre Internet y los usuarios de las concesionarias del servicio público telefónico puedan comunicarse entre sí, dentro y fuera del territorio nacional.

- La implementación del acceso a los servicios de emergencia es obligatoria y permanente.

El regulador optó por no homologar la telefonía IP al servicio público telefónico local, por tanto, no someterla a la serie de obligaciones y gravámenes que ostentan dichos servicios. El TDLC ya había sido de la opinión de no imponer la misma regulación de la telefonía fija a la telefonía IP, en el marco de la sentencia Nº 45. Si

bien la Corte Suprema eliminó dichos considerandos por considerar que escapaban tales declaraciones a la competencia del organismo antimonopolio<sup>60</sup>, lo cierto es que, en los hechos, tal recomendación se materializó. En efecto, expresó el TDLC:

“Que, en opinión de estos sentenciadores, aplicar tal regulación [la del servicio público telefónico local] a la telefonía IP sobre banda ancha, no solamente carece de fundamentos jurídicos, según se ha señalado, sino también de fundamentos económicos, pues implicaría imponer cargas públicas innecesarias a una tecnología que puede imprimir un renovado dinamismo en la industria y que, dadas sus características, potencialmente puede darse en un ambiente de competencia, circunstancia que tendería naturalmente a regular en forma eficiente a lo menos la calidad y el precio del servicio”<sup>61</sup>

De igual modo, mediante resolución exenta N°1511 de la SUBTEL, de 22 de diciembre de 2008, se definió la información mínima a proporcionar a los usuarios del servicio público de voz sobre Internet por parte de las concesionarias de dicho servicio.

---

<sup>60</sup> Ingreso Corte Suprema N° 6236-2010.

<sup>61</sup> Sentencia N° 45 de 2006, considerando septuagésimo cuarto.

**d. Efectos de la penetración de la telefonía IP al mercado. Incidencia de los fallos del TDLC**

El TDLC, en las partes resolutiveas de las diversas sentencias o informes que se pronuncian sobre la telefonía IP de manera directa o indirecta, ha ordenado:

- A CTC, abstenerse en el futuro de restringir o dificultar, de cualquier forma, por vía contractual o de hecho, el uso de la capacidad de ancho de banda que con ella se contrate para efectuar prestaciones de telefonía IP, así como para enrutamiento de paquetes entre usuarios del servicio de acceso a Internet conectados mediante el servicio Megavía DSL, en cuanto ello obstaculice injustificadamente la prestación de telefonía IP sobre banda ancha, así como abstenerse de ejecutar o celebrar cualquier hecho, acto o convención que tienda a producir dichos efectos<sup>62</sup>;

- A CTC, a comercializar también por separado cada uno de los servicios que integren sus ofertas conjuntas. Por consiguiente, y mientras aquella sea dominante en el servicio de banda ancha, no podrá atar a ésta ningún otro producto o servicio, debiendo en consecuencia mantener una oferta de banda ancha desnuda o *naked*<sup>63</sup>. Asimismo, la demandada deberá establecer para sus ofertas conjuntas precios que no tengan por objeto restringir la libre competencia y sean superiores, a lo menos, al precio de venta por separado del producto o servicio integrante de mayor valor.<sup>64</sup>

De esta forma, el TDLC ha hecho notar la importancia de que la banca ancha se masifique, para que los usuarios puedan contar con los servicios de telefonía IP y así diversificar la industria. También, ha recomendado, mediante Informe N° 2, que la banda ancha sea comercializada de manera desnuda.

---

<sup>62</sup> Sentencia N° 45 de 2006, numeral onceavo de lo resolutiveo del fallo.

<sup>63</sup> Suministro del servicio de banda ancha desprovisto del de telefonía fija.

<sup>64</sup> Sentencia N° 97 de 2010, numeral cuarto de lo resolutiveo del fallo.

EL TDLC confía en que cada día la penetración de Internet debiese aumentar, y con ello la posibilidad de que cada día la telefonía IP ostente una mayor participación. Al afecto, ha señalado que:

“Que, a partir de los datos incorporados en la tabla precedente, es posible concluir que la penetración de la banda ancha en los hogares chilenos se ha más que duplicado en ocho años, y esa tendencia de crecimiento permite inferir que la telefonía IP representa una amenaza para los servicios de telefonía fija tradicional. Sin embargo, a juicio de este Tribunal, el 28,55% de penetración de la banda ancha alcanzado el 2008, junto a la circunstancia de que parte importante de los clientes de banda ancha tenga contratada telefonía fija tradicional en forma de paquetes de servicios, limita las posibilidades de la telefonía IP para sustituir a la telefonía fija;”<sup>65</sup>

Sin embargo, datos actuales demuestran que hoy día son más los hogares chilenos que cuentan con conexión a banda ancha. Es así que, según últimas estadísticas<sup>66</sup>, un 33% de los hogares chilenos tiene acceso a banda ancha, siendo el índice más alto de Latinoamérica, superando países como Argentina y Uruguay, lo que equivale a un total de más de 1.700.000 conexiones. No obstante sigue siendo un índice bajo si se considera los países que integran la OCDE, que ostentan penetraciones de banda ancha sobre el 50%

Así las cosas, los fallos del TDLC en esta materia han repercutido fuertemente en la industria, y lo harán, en el mediano plazo, respecto de las tarifas cobradas por los agentes del mercado de las telecomunicaciones. En efecto, dados los pronunciamientos del TDLC:

- Se ha prohibido cualquier intento por excluir agentes que presten servicios de telefonía fija.

---

<sup>65</sup> Sentencia N° 97 de 2010, considerando trigésimo segundo.

<sup>66</sup> Barómetro Cisco de Banda Ancha Chile 2003-2010, elaborado por IDC Cisco.

- Se ha ordenado no cobrar precios implícitos negativos por tráfico de minutos cuando éstos sean comercializados de manera conjunta con la banda ancha.
- Se ha ordenado y recomendado la venta de banda ancha *desnuda* en el mercado de las telecomunicaciones.

Lo anterior, esto es, el incentivo del ingreso de la telefonía IP al mercado de las telecomunicaciones, y dado el nuevo escenario de libertad tarifaria en la telefonía fija –tal como se señalará más adelante-, debiese provocar un descenso en las tarifas que cobran los agentes por sus servicios de voz, y un aumento de los prestadores de dichos servicios, en especial los de telefonía IP, generando mayor competencia en el mercado de las comunicaciones de voz. Tal vez, en el mediano y largo plazo, podrá señalarse que la telefonía tradicional y la telefonía IP son sustitutos perfectos e integrantes de un mismo mercado relevante, cuando las características y cualidades aumenten respecto del segundo servicio, y en especial cuando la banda ancha penetre en la mayoría de los hogares nacionales.

Así las cosas, la baja en las tarifas será inevitable si, siguiendo la línea trazada por el TDLC, la telefonía IP arremete con fuerza en la industria de las telecomunicaciones, al existir mayor oferta por los servicios de telefonía. De esta forma, los operadores ya establecidos y que prestan servicios de telefonía tradicional o fija tendrán que elaborar nuevas estrategias para enfrentar el posicionamiento de la telefonía IP y de los nuevos entrantes que oferten estos servicios, con el consiguiente beneficio para los usuarios y consumidores.

### **3. Fijación y libertad tarifaria al operador dominante.**

#### **a. Aspectos generales**

Sin duda alguna, una de las mayores repercusiones que ha tenido el TDLC -y los anteriores organismos antimonopolios- sobre las tarifas en el sector de las telecomunicaciones, dice relación con la facultad que ostenta en virtud el artículo 29º inciso segundo de la LGT. En efecto, tal como estudiamos, dicha disposición faculta al TDLC para resolver que las condiciones del mercado no son suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria y que, por tanto, determinados servicios de telecomunicaciones deben estar sujetos a fijación de precios. Dijimos qué servicios podrían ser sometidos a fijación de precios y cuáles eran aquellos que por disposición de la ley quedaban excluidos de tal régimen.<sup>67</sup>

Es así que, desde el año 1993 a la fecha, el organismo antimonopolio se ha pronunciado en seis ocasiones sobre las condiciones existentes en el mercado de servicio público telefónico local y servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistas como circuitos privados o como servicios intermedios, ordenando al MTT y al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción la dictación de los correspondientes decretos tarifarios. A continuación, se señalan los últimos pronunciamientos de la Comisión Resolutiva que somete a fijación tarifaria los servicios de telefonía fija y otros asociados, para posteriormente analizar el último pronunciamiento del TDLC sobre la materia.

#### **a. Resolución Nº 394 de 19 de julio de 1993**

En esta ocasión la Comisión Resolutiva resolvió que las condiciones existentes en el mercado de los servicio públicos telefónicos locales no habían variado

---

<sup>67</sup>

Para mayor profundización sobre la materia, ver “La calificación del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia como condición de la Libertad o Regulación de Tarifas de Telecomunicaciones”. Agüero Vargas, Francisco. Boletín Latinoamericano de Competencia, Nº 18, febrero de 2004.

de manera significativa a la situación existente entre los años 1982 y 1985, época en la cual, el Fiscal Nacional Económico (autoridad encargada de calificar las condiciones de competencia), habría sujetado a fijación tarifaria una serie de servicios, sin perjuicio de existir concesiones superpuestas.

En aquella oportunidad la Comisión Resolutiva consideró que debían fijarse las tarifas de los siguientes servicios:

**I. Servicio Público de Telefonía Local:**

- **Comunicaciones telefónicas locales, originadas en equipos telefónicos de abonados o en teléfonos públicos, con independencia de su destino.**
- **Acceso a la red telefónica local de cada concesionario, incluidas las funciones de medición, tasación, facturación y cobranza del abonado.**
- **Interconexiones y conexiones con la red telefónica local de cada concesionario y de los abonados.**
- **Servicios especiales pertenecientes al servicio público telefónico local.**
- **Servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistas como circuitos privados.**
- **Corte y reposición de servicio.**
- **Suspensión transitoria del servicio, a pedido del usuario.**
- **Mantenimiento en reserva del número del abonado, a petición de éste.**
- **Traslado de línea y/o cambio de número, solicitados por el abonado.**
- **Visitas solicitadas por los abonados para diagnosticar desperfectos en las instalaciones interiores del Servicio Telefónico cuando los equipos no son propiedad de la Compañía Local o que, siéndolo, no están cubiertas por contratos de mantención o de garantía.**



**II. Servicio Público Telefónico de Larga Distancia Nacional e Internacional:**

- Comunicaciones telefónicas de larga distancia nacional e internacional, originadas en equipos telefónicos de abonados o en teléfonos públicos, con independencia de su destino.

- Transmisión y/o conmutación telefónica de larga distancia nacional e internacional.

- Servicios especiales pertenecientes al servicio público telefónico de larga distancia nacional e internacional.

- Servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistas como circuitos privados.

- Acceso a la red telefónica local de cada concesionario y las funciones de medición, tasación facturación y cobranza al abonado, en las comunicaciones telefónicas de larga distancia nacional e internacional.

- Interconexiones y conexiones de cada concesionario con la red telefónica local.

**III. Servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistas como servicio intermedio:**

- Funciones de transmisión locales, provistas a los concesionarios de servicio público telefónico.

- Funciones de conmutación y/o transmisión telefónica de larga distancia nacional e internacional.

- Funciones de transmisión y/o conmutación, provistas a otros concesionarios de telecomunicaciones de libre recepción, tales como la radiodifusión y la televisión.

La Comisión expresamente dejó fuera de la fijación tarifaria los servicios complementarios y suplementarios por no considerarse imprescindibles para el uso de los servicios públicos telefónicos.

## **b. Resolución Nº 515 de 22 de abril de 1998**

En el mercado de la telefonía fija, la Comisión señaló que CTC concentraba más de un 90% de las líneas telefónicas en servicio, siendo el único agente que presta servicios desde la I a la IV región y las regiones VII y XII. Señala que si bien es cierto existe cierta competencia, debido al ingreso de nuevos operadores de telefonía fija, dicha situación no es suficiente para garantizar un régimen de libertad tarifaria. La posición de dominio de CTC, no obstante, no se observaba respecto de las regiones X y XI, así como en la Isla de Pascua. Por otra parte, si bien la telefonía móvil a esta fecha había comenzado a ostentar una mayor participación, la Comisión resolvió que aquella no podía considerarse aún como una competencia real de la telefonía tradicional.

Es así como la Comisión resolvió fijar para CTC, en todo el territorio nacional, excepto en las regiones X, XII e isla de pascua, a Compañía Telefónica del Sur S.A. en la Región X. a Compañía de Teléfonos de Coyhaique S.A. en la XI región, y a Entelphone S.A. en Isla de Pascua, las tarifas de los siguientes servicios:

- **Líneas telefónicas (excluida la conexión telefónica).**
- **Conexión telefónica.**
- **Comunicaciones telefónicas locales entre usuarios o suscriptores de una misma compañía.**
- **Asistencia de operadora en niveles de servicios especiales incluidos los números de emergencia, del servicio de telefónico local y servicio de acceso a niveles especiales desde las redes de otros concesionarios de servicio público telefónico.**
- **Corte y reposición del servicio.**
- **Suspensión transitoria del servicio, a requerimiento del suscriptor.**
- **No publicación ni información del número de abonado.**
- **Visitas de diagnóstico solicitadas por los suscriptores para detectar desperfectos en las instalaciones interiores o equipos telefónicos que no son de**

propiedad de la compañía telefónica local, o que siéndolo no están cubiertos por contratos de mantención o de garantía.

- Traslado de la línea telefónica.
- Cambio de número de abonado, solicitado por el suscriptor.
- Habilidad e inhabilitación de acceso al servicio telefónico de larga distancia nacional, a requerimiento del suscriptor.
- Habilidad e inhabilitación de acceso al servicio telefónico de larga distancia internacional, a requerimiento del suscriptor.
- Habilidad e inhabilitación de acceso a comunicaciones hacia equipos telefónicos móviles, a requerimiento del suscriptor.
- Habilidad e inhabilitación de accesos a cada una de las categorías de servicios complementarios conectados a la red pública telefónica, a requerimiento del suscriptor.
- Habilidad e inhabilitación de accesos a otros servicios públicos del mismo tipo interconectados con la red pública telefónica, a requerimiento del suscriptor.
- Servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistos como circuitos privados, dentro de cada zona primaria, suministrados a las concesionarias y permisionarias de servicios de telecomunicaciones y al público en general.
- Los servicios provistos a los suministradores de servicios complementarios, incluidas las facilidades para servicios de numeración 600 y 800.
- Todas las facilidades ofrecidas a los portadores con motivo o en razón del sistema multiportador discado y contratado (excepto las afectas a fijación de tarifas por el solo ministerio de la ley).
- La información sobre sus suscriptores suministrada a otras compañías telefónicas locales, según lo dispuesto en el Reglamento del Servicio Público Telefónico.
- Tramo local en las comunicaciones originadas en la red de la compañía local, dirigidas a la red telefónica móvil, a la red de otra compañía local en la misma zona primaria, a la red telefónica de larga distancia, o redes de

concesionarias de servicio público del mismo tipo. En el caso de las comunicaciones dirigidas a la red telefónica móvil, la compañía telefónica local agregará a dichas tarifas los cargos de acceso que apliquen las compañías telefónicas móviles correspondientes por el uso de sus redes, según lo dispuesto en el Reglamento del Servicio Público Telefónico.

- Servicio de teléfonos públicos, ofrecidos por las empresas señaladas o por sus filiales o coligadas en las áreas indicadas.
- Servicio de facturación detallada de llamadas locales.
- Registro del cambio de datos personales del suscriptor.

Respecto al Servicio de Público Telefónico de Larga Distancia, nacional e internacional, la Comisión se limitó a declarar que no existían condiciones que garantizaran la competencia respecto a los servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistos como servicio intermedio, respecto de CTC Mundo, Entel y Chilesat (que eran las únicas empresas que poseían redes propias).<sup>68</sup>

#### **c. Resolución N° 661 de 11 de julio de 2001**

Frente a una presentación de CTC, que solicitaba liberalizar las tarifas de ciertos servicios sujetos a fijación tarifaria por la resolución N° 515, la Comisión Resolutiva declaró si bien CTC había disminuido su participación en el mercado nacional de la telefonía local, y que el número de teléfonos móviles había sobrepasado al de teléfonos fijos, las condiciones que se tuvieron a la vista para dictar la resolución N° 515 no habrían variado sustancialmente.

**En cuanto a la participación en el mercado de la telefonía fija, CTC tenía más del 81% de las líneas locales en servicio a nivel nacional, mientras que sus**

---

<sup>68</sup> Esto es consecuencia de la dictación de la ley N° 19.302, publicada en el Diario Oficial el 3 de marzo de 1993, que introduce el multicarrier al sistema nacional de telecomunicaciones.

**competidoras se movían entre el 0,4% y 4,4% de participación. Además del alto grado de participación a nivel nacional, aún a esa fecha había varias zonas primarias en CTC era el único proveedor (siete de veinticuatro zonas primarias), y en las zonas en que se encontraba sujeto a fijación tarifaria continuaba teniendo una participación extremadamente alta.**

Respecto a la telefonía móvil, ésta no podría considerarse un sustituto de la telefonía tradicional, no obstante existir mayor aparatos móviles que fijos, toda vez que el tráfico originado en la telefonía fija es superior al originado en la telefonía móvil y las tarifas cobradas en este último servicio eran sustancialmente mayor que al de la telefonía fija.

Así las cosas, los servicios sujetos a fijación tarifaria no fueron modificados de manera alguna, no obstante realizar el TDLC una serie de prevenciones. Al efecto, declaró que:

- **La Fiscalía Nacional Económica (“FNE”) debe mantener especial vigilancia sobre la evolución del mercado de las telecomunicaciones.**

- **Debe asegurarse el cabal cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución N° 515, en especial lo que se refiere a garantizar “la efectiva desagregación de las redes y la tarificación de los servicios de constituyen insumos para otros operadores de telecomunicaciones”.**

- **Las tarifas que se fijen en el futuro deben contemplar la debida flexibilidad que permita diferenciarlas por áreas tarifarias, cuando haya fundamento de costos.**

- **Las variaciones relevante en el costo del producto unitario en función del volumen demandado, debe reflejarse en la categorización de los usuarios dentro de cada área tarifaria.**

- **Se debe procurar la remoción de cualquier obstáculo artificial para la libre competencia.**

**d. Resolución N° 686 de 20 de mayo de 2003.**

La resolución N° 686 es el último pronunciamiento de la Comisión Resolutiva y el último que sujetó a fijación tarifaria los servicios de línea telefónica, conexión de línea telefónica y servicio local medido. El estudio de dicho pronunciamiento se realizará en el apartado siguiente.

**b. Fijación tarifaria al operador dominante. Resolución N° 686 de la Comisión Resolutiva.**

Previo a la dictación de la dictación del Informe N° 2 de TDLC, de 31 de enero de 2009, regía en la industria de las telecomunicaciones la resolución N° 686, que sujetaba a fijación de tarifas una serie de servicios, en virtud del art. 29° inciso segundo de la LGT.

Fue 13 de enero de 2003 cuando CTC solicitó a la Comisión Resolutiva que se pronunciara respecto a si las condiciones existentes en el mercado de la telefonía local garantizaban o no un régimen de libertad tarifaria. Los argumentos esbozados por CTC básicamente fueron (i) La libertad tarifaria es la regla general y se encuentra garantizada constitucionalmente, mientras que la fijación tarifaria es excepcional. En tal calidad, su interpretación ha de ser restrictiva; (ii) Las condiciones del mercado de telefonía son suficientes para garantizar el régimen de libertad tarifaria, así, la participación de CTC en la telefonía local habría disminuido más de 16 puntos, cifra que aumentaría a los 38,3 si se considera a la telefonía móvil. Por otra parte, los competidores de CTC se encuentran respaldados por grandes empresas transnacionales, por lo que cualquier intento anticompetitivo de CTC puede ser relativizado. De igual modo, la asimetría de la regulación entre los diversos operadores del mercado de la telefonía fija ha provocado que los agentes no sujetos a fijación se dediquen a áreas más rentables, descremando el mercado sin efectuar inversión alguna. Así mismo, la telefonía móvil se convertiría en un sustituto eficaz de la telefonía fija, toda vez que los precios son similares y por la existencia de un mayor número de teléfonos móviles que teléfonos fijos; (iii) la regulación diferenciada constituye un atentando a la competencia que debe reinar en los mercados, perjudica a los usuarios y violenta los derechos constitucionales protegidos.

La Comisión Resolutiva, con fecha 20 de mayo de 2003, ordenó fijar para las empresas dominantes Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A., en todo el país, con excepción de la X y XI Regiones e Isla de Pascua, Compañía Nacional de

Teléfonos, TELSUR en la X Región, TELCOY en la XI Región; y, Entel Telefonía Local S.A., en Isla de Pascua, los servicios que ya señalamos más arriba. Aquí nos interesa destacar ésta que ha sido la última resolución que ordenó fijar las tarifas de la línea telefónica<sup>69</sup>, conexión telefónica<sup>70</sup> y comunicaciones telefónicas locales entre usuarios o suscriptores de una misma zona primaria o SLM, a diferencia de lo ocurrió con el Informe N° 2 del TDLC que liberalizó las tarifas, tal como veremos.

La Comisión razonó para arribar a la decisión antes señalada de la siguiente manera:

- La participación CTC en el mercado de telefonía local en todas las zonas en que ostentaría una posición dominante superaba el 70%, existiendo regiones en que superaba el 90%. A nivel nacional su participación era de 78,6%.<sup>71</sup>

- Dividiendo la participación en comunas, en 227 (equivalente al 74% de las comunas atendidas) existía un único proveedor. Sólo en 13 comunas la participación de la empresa dominante era menor al 70%.<sup>72</sup>

- El mercado de la telefonía fija era poco desafiante, ya que se caracteriza por economías de escala y de densidad que generan importantes barreras de entrada y donde existen altos costos para cambiarse de portador, al no existir la portabilidad del número.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> La línea telefónica, en los términos de los decretos tarifarios de las diversas empresas sujetas a fijación tarifaria, corresponde a la asignación en forma dedicada del bucle o loop de abonado, tarjeta de abonado y gastos administrativos asociados a la atención del usuario, con independencia del tráfico que genere, para que el suscriptor o usuario que los habilita pueda originar y recibir comunicaciones a través de la red pública telefónica mediante la conexión de un equipo telefónico local.

<sup>70</sup> Consiste en la conexión de la instalación telefónica interior a la red de la compañía telefónica local; comprende la ejecución de la acometida y la habilitación y puesta en servicio de la línea telefónica asignada al suscriptor local, de conformidad con el artículo 16 del reglamento del Servicio Público Telefónico.

<sup>71</sup> Resolución N° 686 de 2003, considerando segundo.

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Resolución N° 686 de 2003, considerando tercero.



- La telefonía móvil no puede ser considerada un sustituto cercano al de la telefonía fija, toda vez que el tráfico generado por ella es sustancialmente diverso al generado desde la red fija. En junio de 2002 la relación alcanzó 6,2 veces. Esto se debe a que la diferencia de precios entre una y otra sigue siendo significativa. Además, se debe considerar la calidad del servicio (menor en el caso de los móviles), y los servicios adicionales ofrecidos por la telefonía fija (transmisión de imágenes fijas y móviles, sonido, datos, conexión a Internet, etc.), lo que hace insustituible la telefonía fija por los servicios móviles<sup>74</sup>.

- En cuanto a la competencia potencial, sólo la televisión por cable puede ser considerada, puesto que otro tipo de tecnologías están en fase de experimentación (Powerline Communications o PLC), o no está en operación (tecnología de tercera generación o 3G), o su expansión se ha visto estancada (redes inalámbricas, Wireless Local Loop o WLL). En el caso de las redes de cable, señala que la inversión para convertir en bidireccional una red unidireccional no es marginal, sino que por el contrario, no le brinda ninguna ventaja respecto a cualquier otro operador que desea ingresar en el mercado.<sup>75</sup>

- Respecto a las zonas primarias donde CTC pide la liberalización de tarifas, son pocas las comunas donde ha aumentado significativamente la competencia, y donde si ha sucedido, ésta no abarca la totalidad de su extensión sino que sólo en espacios geográficos determinados. Si bien se reconoce la existencia de comunas donde el nivel de competencia se ha incrementado, la posibilidad de que la empresa dominante utilice subsidios cruzados que le permitan abusar de su posición mediante prácticas predatorias o de exclusión, hace recomendable no acceder a la liberalización.<sup>76</sup>

- En cuanto a establecer la posibilidad de que los precios fijados sean referenciales para que la compañía dominante pueda ofrecer planes más flexibles, la

---

<sup>74</sup> Resolución N° 686 de 2003, considerandos cuarto y quinto.

<sup>75</sup> Resolución N° 686 de 2003, considerando sexto.

<sup>76</sup> Resolución N° 686 de 2003, considerando séptimo.

Comisión estimo que no era posible en virtud del texto de la LGT y en razón de que los precios fijados por la autoridad tenían el carácter de máximos.<sup>77</sup>

La resolución N° 686 de la Honorable Comisión Resolutiva fue aclarada mediante resolución N° 709 de 2003, del mismo organismo, accediendo a una petición de CTC, declarando que, respecto a la primera, ésta implica que las condiciones de mercado no están dadas para autorizar libertad tarifaria, por lo que debe fijarse una tarifa, que debe entenderse como máxima. En esta misma línea, declaró la Comisión, tarifas menores o planes diversos podrán ser ofrecidos, pero las condiciones de éstos que tiendan a proteger los derechos de los usuarios y consumidores frente al agente que ostente una posición dominante debe ser objeto de regulación reglamentaria.

---

<sup>77</sup>

Resolución N° 686 de 2003, considerando octavo y noveno.

### **c. Impacto de la resolución N° 686 en el mercado de las Telecomunicaciones**

Es manifiesto el impacto que han tenido las resoluciones de la Comisión Resolutiva en la industria de las telecomunicaciones. En efecto, no sólo influyen en la estructura de las tarifas que cobran los agentes, si no que determinan si cierto servicio debe o no quedar sujeto a fijación de precios por la autoridad administrativa correspondiente, en ocasión que, de existir condiciones óptimas de competencia, debiese ser el mismo mercado el que fije las tarifas que las empresas cobren a sus usuarios.

#### **c.i. Dictación de los respectivos Decretos Tarifarios**

Como consecuencia de la resolución N°686, los Ministerios de Economía, Fomento y Reconstrucción y el MTT, dictaron los decretos N° 169 de 4 de mayo de 2004 que fija la estructura, nivel y mecanismo de indexación de las tarifas de los servicios afectos a fijación tarifaria suministrados por Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A., N° 14 del 13 de enero de 2005, que fija estructura, nivel y mecanismo de indexación de las tarifas de los servicios afectos a fijación tarifaria suministrados por TELCOY, y N° 714 de 21 de octubre de 2005, que fija la estructura, nivel y mecanismo de indexación de las tarifas de los servicios afectos a fijación tarifaria suministrados por TELSUR, entre otros.

Los Decretos tarifarios antes señalados, establecen, para los casos que en ellos se indica, áreas tarifarias para efectos de los cobros por los respectivos servicios. Así, por ejemplo, el Decreto tarifario que fija la tarifas para CTC consagra el área tarifaria 1, que se encuentra compuesta por la zona primaria de Santiago y el área tarifaria 6, compuesta por las zonas primarias de Arica, Copiapó, Ovalle, San Antonio, Talca, Los Ángeles y Punta Arenas. De igual manera, los decretos tarifarios establecen tramos horarios de las diversas tarifas. Así, nos encontramos con el horario normal,

que va desde las 08:00 hrs. hasta las 19:59 hrs. en días hábiles; y desde las 08:00 hasta las 13:59 hrs en días festivos. Existe también un horario reducido y nocturno.

Los que nos interesa con lo anterior es recalcar que son los MTT y Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción los que fijaron las tarifas de todos aquellos servicios señalados por la resolución N° 686 de la Comisión Resolutiva -en base a una empresa eficiente y según el procedimiento señalado en los art. 30° y siguientes de la LGT- y no el propio mercado, regulado por la oferta y demanda, por no existir condiciones que aconsejan, del punto de vista de la libre competencia, que no se prestasen en libertad aquellos servicios respecto de las empresas declaradas como dominantes.

**c.ii. Decreto que establece las condiciones en que pueden ser ofrecidas las tarifas menores y los planes diversos por los operadores dominantes del servicio público telefónico local necesarios para proteger los intereses y derechos de los usuarios.**

De igual forma, en virtud de la resolución N° 686 y N° 704 -que aclaró la primera- se dictó el Decreto N° 742, del MTT, que establece las condiciones en que pueden ser ofrecidas las tarifas menores y los planes diversos por los operadores dominantes del servicio público telefónico local necesarios para proteger los intereses y derechos de los usuarios. En efecto, la Comisión Resolutiva declaró, mediante resolución N° 704:

“[L]o resuelto implica que las condiciones de mercado no están dadas para autorizar una libertad tarifaria, por lo que debe fijarse una tarifa, la que debe entenderse como máxima. Tarifas menores o planes diversos podrán ser ofrecidos, pero las condiciones de los mismos que protejan y garanticen debidamente a los usuarios frente a quienes tienen una posición dominante en el mercado, deben ser materia de regulación por la autoridad respectiva”.

El señalado reglamento define lo que debe entenderse por:

- Tarifas menores: Cobro por parte de un concesionario de un nivel tarifario inferior al máximo regulado para una o más de las prestaciones reguladas
- Planes diversos: Ofertas comerciales de provisión del servicio público telefónico local, exclusivamente, efectuadas por un concesionario, en las que el nivel y/o la estructura y/o el mecanismo de indexación de los precios que se cobran por tal servicio difieren de los establecidos en la tarifa regulada en el decreto supremo de los ministerios
- Plan de alto consumo: Planes diversos disponibles sólo para suscriptores del servicio público telefónico local, cuyo consumo mensual promedio en

los últimos seis meses exceda el número de minutos que anualmente establezca la Subsecretaría mediante resolución

- Ofertas conjuntas: Ofertas comerciales que, conforme lo permita la normativa, incluyen la provisión de un plan diverso y la provisión de servicios de telecomunicaciones distintos del servicio público telefónico local, u otro tipo de servicios o prestaciones.<sup>78</sup>

Respecto a las primeras, señala el art. 4º que los concesionarios podrán cobrar tarifas menores que las reguladas sin más condiciones que las establecidas en el artículo 30º H de la ley, en especial en cuanto a la no discriminación entre usuarios de una misma categoría en su aplicación. Respecto a los planes diversos, señala el art. 6 que éstos deben estar disponibles para todos los usuarios actuales y futuros de la misma categoría dentro de una misma área tarifaria según su voluntad y conveniencia, no pudiendo establecerse impedimento alguno para su acceso a ellos. En relación a las ofertas conjuntas, expresa el art. 13, que no podrán los concesionarios efectuar discriminaciones entre los usuarios. Asimismo, se deberá señalar separadamente en la oferta el valor o precio y las condiciones correspondientes a cada servicio de telecomunicaciones.

Lo que interesa destacar en esta parte, es que con la dictación del señalado decreto se consagraron una serie de garantías para los consumidores y usuarios frente a los planes diversos y ofertas conjuntas que podrían ofrecer las empresas dominantes en el servicio público telefónico. Se consagra el principio de no discriminación, es decir, que todos los usuarios de una misma área tarifaria sean tratados de la misma manera, y el de la información, esto que, que los consumidores contaran con la mayor información posible al momento de acceder a estos servicios. Todo lo anterior con el fin que las empresas dominantes no abusen de su poder, en perjuicio de los usuarios y consumidores.

---

<sup>78</sup>

Definiciones contenidas en el artículo 2º.

El Decreto N°742 fue modificado por el Decreto N° 160 del año 2007, dictado por el MTT, mediante el cual se eliminaron una serie de medidas que tenían por objeto informar a los consumidores sobre estos planes diversos y ofertas conjuntas.

Es de esta forma que las empresas dominantes –declaradas como tal por la Comisión Resolutiva- pudieron ofrecer en el mercado diversas modalidades de telefonía y diversos productos, en virtud del Decreto en estudio. Así, por ejemplo, CTC ha ofrecido planes *dúo* o *trío*, es decir, tráfico de minutos conjuntamente con la banda ancha o con la TV pagada, o los tres productos al mismo tiempo, por un único valor. Dicha modalidad se conoce como *paquetización* de productos (empaquetamiento o *bundling*), y cuando incluye un plan diverso asume el nombre de “oferta conjunta”. El TDLC ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la licitud o ilicitud, frente a las normas de la libre competencia, de estas ofertas conjuntas, especialmente en la sentencia N° 97 de 2009 ya analizada, señalando que *per se* no es contraria a la competencia una oferta conjunta o paquetización de servicios, si no tan sólo en el evento que la modalidad de ella persiga o tenga por fin atentar contra la debida competencia que debe reinar en los diversos mercados. Más adelante estudiaremos con mayor detención esta materia.

**d. Liberalización de las tarifas en los servicios de telefonía fija.  
Informe N° 2 del TDLC.**

El Informe N° 2 concluye que si bien CTC, TELSUR, TELCOY y ENTELPHONE aún tienen una posición dominante en los mercados señalados por la resolución N° 686 de la Comisión Resolutiva, bajo las actuales condiciones del mercado – que serán analizadas más adelante - “no se hace imprescindible la regulación de tarifas máximas al cargo por conexión telefónica, al cargo fijo, servicio local medido (SLM) y servicio de teléfonos públicos”<sup>79</sup>.

El hecho que el TDLC haya liberado las tarifas antes señaladas no implica bajo ningún respecto la renuncia a cualquier tipo de regulación respecto de aquellas empresas calificadas como dominante. En efecto, aquellas empresas con poder de dominio deben de someterse a una regulación especial destinada a precaver la comisión de cualquier atentando contra la libre competencia, distinta a la fijación de precios. Así, dada la capacidad exclusoria en el mercado de la telefonía fija, se deben mantener, respecto de las empresas dominantes, regulaciones como las contenidas en el Decreto N° 742, ya estudiado. En ese sentido, resulta ilustrativa la siguiente declaración del TDLC:

“(…) la liberación de tarifas no significa en modo alguno una declaración por parte de este Tribunal respecto a que las empresas que fueron calificadas como dominantes por la H. Comisión Resolutiva hayan dejado de serlo, ni que el mercado deje de ser un mercado regulado. Por estas razones, se deberá mantener un cierto grado de regulación por vías distintas de precios, sin perjuicio de las facultades de este tribunal para sancionar los atentados a la libre competencia que pudieren cometerse en este nuevo contexto regulatorio”<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Informe N° 2 de 2009, párrafo 123.

<sup>80</sup> Informe N°2, párrafo 138.



De este modo, si bien el TDLC dispuso la libertad tarifaria de los servicios de conexión telefónica, SLM, cargo fijo y teléfonos públicos, remarcó la necesidad de implementar una regulación como la establecida en el Decreto Supremo N°742 original, sin perjuicio de adoptar otras recomendaciones, a las que nos avocaremos en apartados siguientes.

Por otra parte, las empresas calificadas como dominantes deberán tener especial cuidado en el desarrollo de toda actividad comercial y no materializar ilícitos atentatorios contra la libre competencia, puesto que muchos ilícitos anticompetitivos tienen como presupuesto, al existencia de un poder de mercado. El mismo TDLC reconoce que, cualquier atentado a la competencia dadas las nuevas condiciones, importaría una conducta gravísima a los ojos de la libre competencia. Expresó, al efecto:

“Este Tribunal estima que, bajo este nuevo régimen de libertad tarifaria, serían particularmente reprochables los actos contrarios a la libre competencia que puedan producirse en este mercado, sea mediante precios abusivos o discriminatorios, o mediante conductas que busquen excluir a otros competidores o limitar la intensidad del proceso competitivo.”<sup>81</sup>

Respecto de aquellos servicios asociados a la telefonía –como el de corte y reposición-, a diferencia de lo ocurrido en la resolución N° 686, dónde sólo eran fijadas las tarifas para la empresas dominantes, el Informe N° 2 ordena fijar las mismas respecto de todos los proveedores, sin importar su participación en el mercado, ya que “las condiciones en que son provistos estos servicios no guardan relación con la posición de dominio que puedan tener algunas empresas en el mercado de la telefonía local (...) incluso empresas con escasa participación cuentan con la capacidad de fijar precios monopólicos para cada uno de estos servicios”<sup>82</sup>. La misma lógica se aplicaría a aquellos servicios prestados entre operadores de telecomunicaciones.

---

<sup>81</sup> Informe N°2, párrafo 145.

<sup>82</sup> Informe N°2 Párrafo 52.

Respecto a los servicios de transmisión y/o conmutación de señales provistos como servicios intermedios y como circuitos privados, ya fue analizada su situación en el capítulo referida a la desagregación de redes.

En la sección siguiente, se señalan las razones por las cuales el TDLC arribó a las conclusiones ya señaladas.

---

#### **d.i. Concentración de la industria y tráfico de voz**

Datos actuales<sup>83</sup> arrojan que TCH ostentaría el 65% de las líneas en servicio en Chile, a diferencia con el año 2002, cuya participación alcanzaba a un 78,2% del mercado. Un comportamiento similar muestran las participaciones de TELSUR y TELCOY. VTR, segunda empresa más grande del país, aumentó su participación de un 6,7% a un 17%<sup>84</sup>. Para el TDLC, esta disminución de las empresas calificadas como dominante se debe a un cambio de clientes desde dichas compañías hacia otros competidores (los que se han incrementado el último tiempo), puesto que la penetración total de telefonía fija se ha estancado durante el transcurso de los años.

Como se dijo al analizar el Informe N°2, el tráfico total de salida de la telefonía local ha disminuido considerablemente entre los años 2004 y 2007, contrario a lo que ha sucedido con el tráfico en la telefonía móvil. Así, el total de minutos de salida cursados por la telefonía fija, el año 2007, fue de 6.566.562 minutos, mientras que en la telefonía móvil se observó 8.350.419 minutos de salida.

---

<sup>83</sup> Al año 2007. Información proporcionada por la SUBTEL en el proceso no contencioso Rol N° 246, que dio lugar a la dictación del informe N° 2 de 2010.

<sup>84</sup> No obstante existir porcentaje disímiles si se consideran regiones o comunas específicas. Por otra parte, si bien es cierto en más del 90% de las comunas del país existe más de un operador, existen ciertas comunas en donde los agentes diversos al dominante solo se concentran en áreas geográficas específicas, y no en la totalidad de la misma.

## **d.ii. Competitividad del mercado de la telefonía fija**

### **a) Entre proveedores de telefonía fija**

Respecto a la competencia entre proveedores de telefonía fija, tal como se dijo, existe una gran heterogeneidad en el grado de concentración respecto de algunas áreas, por tanto, liberar las tarifas de las empresas dominantes podría provocar riesgos de abusos anticompetitivos respecto de aquellas áreas geográficas donde sólo existe un operador. Lo anterior se solucionaría, en palabras del TDLC, si las áreas tarifarias que se establezcan incluyan siempre comunas donde exista competencia efectiva entre dos o más operadores, sin posibilidad de discriminar entre usuarios dentro de aquella misma área.

El Informe N° 2 nos señala que el mercado de la telefonía fija se caracteriza por presentar altos costos hundidos y economías de escala y densidad, no siendo eficiente que empresas entrantes al mercado desplieguen nuevas redes y se supongan a las ya existentes, ya que no se permitirá ofrecer al consumidor final precios convenientes.

### **b) Telefonía y servicios paquetizados**

Respecto a los planes de telefonía y paquetización con otros servicios, el Informe N° 2 nos expresa que gran cantidad de usuarios opta por consumir paquetes que, aparte de la telefonía, incluya otro tipo de servicios. De esta forma, la paquetización puede ser utilizada por la empresa dominante como un modo de extender su poder de mercado hacia otros servicios de telecomunicaciones y así abusar y atentar contra la libre competencia. Por lo tanto, no resulta sólo relevante en este mercado la fijación tarifaria de ciertas tarifas, sino que la implementación de medidas que tiendan a impedir que las empresas dominantes de la telefonía fija abusen en un contexto de comercialización conjunta de sus diversos productos. Es por

aquello que se hace indispensable mantener y perfeccionar normas como el Decreto N° 742 del MTT

### **c) Competencia telefonía fija-móvil**

Este resulta ser un punto interesante del Informe N° 2. Hasta la resolución N° 686 de la Comisión Resolutiva se consideraba que la telefonía móvil no era apta para desafiar ni disciplinar a la telefonía fija, especialmente por las características que ostentaría la primera, que puede ser ofrecida con otros servicios (transmisiones de imágenes fijas y móviles, sonido, datos y otras prestaciones, como la conexión a Internet), a calidad de la prestación misma y el valor entre una y otra. Así, había expresado la Comisión Resolutiva mediante resolución N°686:

“Lo anteriormente expresado lleva a concluir que la telefonía móvil no es todavía un sustituto adecuado de la telefonía fija. Evidentemente, en la medida en que los precios, la calidad del servicio y la cantidad de tráfico cursado en la telefonía fija y móvil tiendan a asimilarse, ambos tipos de telefonía podrían llegar a ser considerados buenos sustitutos por el lado de la demanda, lo que no es posible inferir de las estadísticas entregadas y las condiciones existentes”<sup>85</sup>

De este modo, si bien al año 2001 el número de abonados de la telefonía móvil superaba en líneas a la telefonía fija, el tráfico mensual originado en esta última era sustancialmente mayor al tráfico originado en la telefonía móvil. En este mismo orden de ideas, señalaron los autores Fernando Coloma y Jorge Tarziján, el año 2002, que:

“La métrica adecuada para medir sustitución entre ambas telefonías es la cantidad de minutos hablados a través de ellas. La sustitución entre la telefonía fija y la telefonía móvil, en términos de la cantidad de minutos hablados, está actualmente a distancia de la sustitución que podría inferirse de la simple comparación del número de

---

<sup>85</sup>

Resolución N° 686, página 5.

líneas fijas con el número de aparatos móviles. Durante el año 2001 el tráfico mensual promedio originado por línea de telefonía fija fue de 635,1 minutos mientras que el tráfico mensual promedio originado por teléfono móvil fue de 67,7 minutos. Lo anterior involucra una relación, en términos de tráfico promedio, de 9,38 a 1 a favor de la telefonía fija, muy distinta a la relación de 0,68 existente entre el número de líneas fijas y el número de teléfonos móviles existentes durante ese mismo período. Esto se ve reforzado si consideramos que un porcentaje muy importante de los teléfonos móviles en circulación (el 74,7% al 31 de Diciembre de 2001) corresponden a la modalidad de prepago, que como lo mencionamos anteriormente, registra un tráfico de salida extremadamente bajo (en promedio aproximadamente 20 minutos mensuales).

Asimismo, la telefonía móvil y la telefonía fija no son buenos sustitutos en su uso como insumo para otros servicios de telecomunicaciones, tales como Internet, larga distancia internacional y ciertos servicios complementarios como los servicios de números 700 y 800. Actualmente el acceso a estos servicios se realiza a través de la telefonía fija, no pudiendo realizarse, al menos en una calidad, cantidad y precio cercanamente comparable, a través de la telefonía móvil u otro medio.”<sup>86</sup>

Finalizan los autores señalando:

“En la explicación de la gran diferencia de tráfico originado a través de la telefonía móvil y de la telefonía fija juega un rol preponderante la importante diferencia de precios que se observa entre ambos tipos de telefonía, siendo este el factor de fondo que explica el porqué ellas no son buenos sustitutos económicos desde la perspectiva de la demanda y por lo tanto no forman parte del mismo mercado relevante.”<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup>

COLOMA, Fernando y Tarzizán, Jorge. “Análisis de la sustitución entre la telefonía fija local y la telefonía móvil en Chile y alguna evidencia internacional”, Documento de Trabajo N°233, ISSN (edición electrónica) 0717-7593, Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile, diciembre de 2002., página 16.

<sup>87</sup>

Ibid, página 17.

Iguals declaraciones encontramos en diversos pronunciamientos del TDLC, no obstante reconocer que cada día se acercan ambos tipos de telefonía como sustitutos. Así, en la Resolución N° 2 de 2004, que aprobó la fusión entre VTR y MI, señaló:

“A su vez, un sustituto imperfecto de la telefonía fija es la telefonía móvil. En efecto, la telefonía móvil contratada es cada día un sustituto más cercano de la telefonía fija. Si bien el promedio mensual de minutos cursados por telefonía móvil fue de 607 miles de minutos en el primer trimestre del 2004, mientras que la telefonía fija alcanzó a 2.018 miles de minutos, la primera cifra representa un aumento de 39% con respecto al 2001, mientras que el tráfico de telefonía fija disminuyó un 14% en el mismo período.”

La Resolución N° 2 de 2005 del TDLC reconoce de igual forma el acercamiento entre ambas telefonías, al expresar:

“Al respecto, debe en primer término dilucidarse si la telefonía móvil y la telefonía fija o local constituyen o no un mismo mercado de producto, pues, al parecer, la telefonía móvil contratada se estaría convirtiendo cada día en un sustituto más cercano de la telefonía fija, atendido el crecimiento explosivo de la primera en relación al estancamiento apreciable de esta última.”

Así las cosas, dada la evolución del mercado de las telecomunicaciones, especialmente los cambios en el comportamiento de la telefonía fija y móvil, el TDLC, mediante el Informe N°2, llegó a concluir que si bien ambos tipos de telefonía no pertenecen a un mismo mercado relevante de producto, “las necesidades de comunicación telefónica están siendo satisfechas hoy, en una gran porción, por la telefonía móvil” y que “el teléfono móvil disciplina en parte importante el comportamiento competitivo de la telefonía fija y probablemente lo hará más en los próximos años, tanto por la reciente reducción en sus cargos de acceso como por la expansión del espectro radioeléctrico disponible y el potencial ingreso de nuevos operadores en este tipo de tecnología”.

El Informe N° 2 concluye lo anterior pues considera que:

- La calidad del servicio de la telefonía móvil es superior, dada su característica de movilidad. Así, se puede realizar llamadas en cualquier momento, desde cualquier lugar, sin necesidad de conseguir un teléfono fijo. Del mismo modo se permite recibir llamadas instantáneamente o rechazar llamadas pero conservando la información de quien realiza la llamada.<sup>88</sup>

- El tráfico generado desde la telefonía móvil ha aumentado fuertemente, mientras que el tráfico efectuado desde la telefonía fija ha disminuido. Así, si al año 2001 el tráfico de salida (expresado en miles de llamadas) de la telefonía fija era de 7.652.163 y de la telefonía móvil 1.658.304 minutos, al año 2007 la primera marcaba 6.566.562, mientras que la segunda registraba 8.350.419 minutos.

- La brecha de precios entre ambos tipos de telefonía ha disminuido. Si bien la telefonía fija es más económica que la móvil, dicha diferencia es ínfima en la actualidad. Al efecto, según informe que el mismo TDLA avala en su pronunciamiento, la mejor tarifa móvil está por debajo de la tarifa regulada pero algo por encima de la mejor tarifa fija.

- En aquellos lugares donde existe un operador de telefonía fija y el ingreso de otro agente resulta ineficiente, los consumidores tienen como alternativa la telefonía móvil para satisfacer sus necesidades de comunicación.

Cabe destacar en este momento que, si bien el Tribunal considera que el efecto disciplinador de la telefonía móvil puede ser opacado por la integración vertical entre empresas de telefonía fija y móvil, no establece ningún mecanismo para evitar

---

<sup>88</sup> La Comisión Resolutiva había considerado, mediante resolución N° 686, que la calidad del servicio móvil era inferior al de la telefonía fija. Señaló, al efecto: es necesario considerar la amplia brecha entre el costo de una red de telefonía fija y una de telefonía móvil, la inferior calidad de esta última en materia de sonido, interrupciones y fallas en la comunicación, así como el hecho de que la telefonía fija ofrece servicios adicionales a la transmisión de voz, como es el caso de transmisiones de imágenes fijas y móviles, sonido, datos y otras prestaciones (conexión a Internet).



dicha situación si no tan sólo recomendar se eviten las ofertas conjuntas entre telefonía fija y móvil, tal como se dirá más adelante. En efecto, se lee en el Informe N° 2:

“[E]n el contexto descrito, y no obstante la posibilidad de que el servicio de telefonía móvil discipline, en alguna medida, la capacidad de los dominantes en telefonía fija para incrementar sus precios por sobre niveles competitivos, las respectivas relaciones de propiedad existentes entre los operadores móviles y fijos, así como las diferentes características que tienen estos servicios, pueden reducir tal efecto disciplinador.

En efecto, como se aprecia de la Tabla N° 7 precedente, el mercado de servicios telefónicos –considerando tanto tecnologías fijas como móviles presenta una significativa concentración, en la que prevalecen precisamente los grupos empresariales que prestan servicios de telefonía fija y móvil. Así, los grupos Telefónica-Movistar y -en menor medida dadas sus participaciones de mercado inferiores- Entelphone-EntelPCS, y el grupo Slim (o Telmex–Claro), considerarán en sus decisiones comerciales no sólo los efectos que tendrán en un mercado particular, sino también los que tendrán en el relacionado, lo que afecta el grado de desafiabilidad entre ambos tipos de telefonía.”<sup>89</sup>

En suma, si bien el TDLC no señala expresamente que la telefonía fija y móvil no formarían parte del mismo mercado relevante, aquello se desprende de su silencio en tal sentido y por señalar, a través de todo el Informe N° 2, el “mercado de la telefonía fija”. No obstante considerados dos mercados relevantes diferenciados, ostentan una comunicación estrecha, a tal punto que el TDLC expresó que la telefonía móvil puede disciplinar el comportamiento de los agentes de la telefonía fija, disminuyendo –mas no eliminando- la posible comisión de actos contrarios a la competencia. En este sentido, declaró el Tribunal:

“Así, si bien este Tribunal estima que las alternativas a la telefonía fija funcionan como disciplinadores de precios, según lo razonado con anterioridad en este

---

<sup>89</sup>

Informe N° 2, párrafos 113 y 114.

informe, éstas no excluyen la posibilidad de abuso de la posición dominante de determinadas empresas en el mercado de telefonía fija<sup>90</sup>

**d) Competencia entre telefonía fija y otras tecnologías diversas a la telefonía móvil.**

Respecto de posibles servicios competitivos con la red fija, como WLL y PLC, el TDLC considera que aun no se han materializado ni masificado, siendo su penetración incipiente, por lo que no son medios idóneos para disciplinar las conductas de las empresas dominantes.

Respecto a la telefonía IP, el Informe N° 2 hace notar que se debe tener en consideración dos puntos para determinar si dicha tecnología puede ser un buen sustituto de la telefonía fija. En primer lugar, se debe tener presente el valor del servicio de Internet y si éste puede ser contratado de manera *desnuda* o independiente de la telefonía fija, pues ello permitiría competir efectivamente a los operadores de telefonía IP. No obstante, la empresa dominante en la telefonía local ha desplegado acciones en este sentido que tienden a entorpecer la explotación de la telefonía IP en el mercado. En segundo lugar, se debe considerar que los consumidores para optar por la telefonía IP, deben contar con un computador o aparato de telecomunicaciones que permita llamadas sobre voz IP, lo que limita el ingreso a dicha tecnología.

Es por lo anterior que, según el Informe N° 2 del TDLC, la telefonía IP aún no tiene un efecto tan significativo en el comportamiento de la demanda como para considerarlo por sí sola suficiente para disciplinar a la telefonía fija.

Es útil recordar aquí que, no obstante lo declarado por el TDLC en esta ocasión, éste siempre se ha encargado de promover la telefonía IP y su inclusión en el mercado para el mediano plazo. En la medida que aumenten las conexiones de Internet y que ésta pueda ser adquirida de manera independiente, la telefonía IP pueda

---

<sup>90</sup> Informe N°2, párrafo 142.

competir directamente con la fija. En este sentido Sentencia N° 45 y N° 97, ya estudiadas.

En suma, el Informe N° 2 considera que existen condiciones en el mercado suficientes para reducir gradualmente la regulación de las tarifas en materia de las telecomunicaciones respecto de las empresas dominantes por:

- Costos elevados que trae consigo la regulación, la que en este caso sería mayor a los beneficios asociados a la fijación de tarifas. y
- La consolidación de la telefonía móvil como disciplinador de la conducta de la telefonía fija

**e. Impacto de la liberalización de las tarifas en el mercado de las telecomunicaciones.**

Es evidente el impacto del Informe N°2 del TDLC en la industria de las telecomunicaciones. En efecto, dicho informe viene a modificar el estado de cosas existentes en la industria por décadas, al liberalizar de fijación de precios los servicios de cargo por conexión telefónica, al cargo fijo, SLM y servicio de teléfonos públicos. El TDLC consideró que el mercado estaba en condiciones para determinar por sí mismo los precios de aquellos servicios, y que la regulación de precios sería perjudicial y más costosa. De esta forma el Estado se ahorrará todos los costos asociados a la regulación.

Será la misma oferta y demanda la que determinará, desde la cesación de la vigencia de los respectivos decretos tarifarios, la estructura de las tarifas que sean cobradas en la industria, respecto de los servicios liberalizados. Mayor competitividad se ha inyectado al mercado, según ha considerado en TDLC, por lo que ha de esperarse que las tarifas no aumenten, sino más bien se vean reducidas si, con el transcurso del tiempo, la competitividad en la telefonía fija se refuerza a través de todos los mecanismo que el TDLC se ha encargado de promover, tales como la desagregación de redes y la telefonía IP.

#### **4. Portabilidad numérica**

Otro de los temas abordados por el TDLC ha sido la portabilidad numérica. Si bien ésta no ha sido implementada aún en Chile, a diferencia de diversos países de América latina como Perú y Brasil, se espera que ella, según se dirá más adelante, tenga fuertes repercusiones en el mercado de las telecomunicaciones, como lo ha sido al reciente dictación de la ley N° 20.471, que crea Organismo implementador para la Portabilidad numérica, publicada en el Diario Oficial el 10 de diciembre de 2010. En este apartado señalaremos qué debe entenderse por portabilidad numérica, los fundamentos de la misma, por qué ha sido tarea fundamental de diversas regulaciones, las recomendaciones del TDLC sobre la materia, para finalmente señalar de qué modo dichas recomendaciones han repercutido o podrían repercutir en las tarifas del sector.

## **a. Aspectos generales**

### **a.i. Concepto**

La Portabilidad Numérica –ya sea fija o móvil- puede ser entendida como la posibilidad que ostenta los usuarios del servicio público telefónico para retener sus números al cambiar de concesionario. En otras palabras, es el derecho que le asiste al abonado para llevar consigo su actual numeración telefónica, esto es, cambiar de compañía telefónica conservando su actual número telefónico.

La portabilidad numérica ya ha sido implementada en una multiplicidad de países. Así, en Hong Kong se encuentra disponible desde 1997 para teléfonos fijos y 1999 para teléfonos móviles, en Irlanda el año 2000 mediante el “subscriber Number portability”, en México desde el año 2008 y en Perú desde el 2010.

En la portabilidad numérica nos encontramos con la empresa donante, que es la concesionaria que originalmente otorgó al usuario determinado número telefónico, y la empresa de destino, que es aquel concesionario al cual migra el número telefónico portado. En relación a un aspecto meramente técnico, la portabilidad numérica puede ser implementada por medio de 4 mecanismos:

- *Onward Routin*: La red de origen intenta establecer la llamada conectando con la compañía que originalmente facilitó el número. En caso de que el número haya sido portado, la red donante consulta su base de datos, localiza al usuario y enruta la llamada.

- *Call Drop Back*: La red de origen intenta establecer la llamada conectando con la compañía que originalmente facilitó el número. En caso de que el número haya sido portado la red donante consulta en su banco de datos la nueva localización del usuario y la informa a la red de origen para que enrute la llamada.

- *All Call Query (ACQ)*: En este caso la red donde se origina la llamada efectúa una consulta de manera automática a una central de datos, la que entrega la

información y enruta la llamada a la red de telefonía que corresponda, si el número ha sido portado de compañía.

- *Query on Release*: La llamada es encaminada a la empresa que originalmente ha entregado el número telefónico. Si la llamada es rechazada por haber sido portado el número a otra compañía, la llamada se redirecciona a una central equipada con un dispositivo inteligente que consulta la base de datos y redirecciona la llamada a la red de la concesionaria correspondiente.

## **a.ii. Fundamentos de la portabilidad numérica**

La razón primordial por la cual se promueve el establecimiento de la portabilidad numérica es la posibilidad que ostenta aquella de inyectar competencia al mercado de las telecomunicaciones.

En efecto, se señala que con la portabilidad numérica se elimina una barrera de entrada para nuevos operadores que deseen ingresar al mercado ya que estos, al inexistir la portabilidad, no podrán o se les haría dificultoso llamar la atención de los usuarios o clientes de las compañías telefónicas ya existentes. En este sentido, los usuarios, ante el peligro de perder su número telefónico actual, no se interesan en los servicios ofrecidos por otros actores del mercado.

Del mismo modo, se elimina una barrera de salida a los usuarios de una determinada empresa, ya que se derriban los costos y molestias asociadas a la pérdida del número telefónico, las que funcionan como un desincentivo al cambio de operador, ya sea fijo o móvil.

Se ha señalado, respecto a las razones por implementar un sistema de portabilidad numérica, que:

“A nivel mundial, la portabilidad numérica en las redes de telecomunicaciones es considerada un factor esencial que contribuye al desarrollo de la competencia de los servicios de telecomunicaciones en la medida que elimina una barrera a la entrada de nuevos operadores y permite la utilización eficiente de la numeración.

Actualmente en nuestro país, si un usuario desea cambiar de proveedor de servicio pero permanecer en la misma localidad o cambiar de localidad, es necesario asignarle un nuevo número telefónico, lo que genera no sólo la utilización ineficiente de la numeración que constituye un recurso escaso, sino también, una serie de costos



para los usuarios interesados en dicho cambio, tales como los gastos por publicidad del nuevo número asignado.

Sin embargo, la portabilidad numérica no sólo beneficia a los operadores al permitirles contar con una nueva facilidad para atraer clientes, pudiendo efectuar ofertas completas y múltiples; sino que también beneficia a los usuarios, al permitirles decidir, sin restricciones, por la opción más conveniente.”<sup>91</sup>

El TDLC ha reconocido el costo que significa para un cliente cambiar de compañía, disminuyendo el grado de competencia en el mercado, al señalar, respecto de la telefonía móvil que:

“[E]n la industria de la telefonía móvil existen costos de cambio que van más allá del tiempo que debe invertir un consumidor en buscar y comparar alternativas (...)

Otro costo muy importante, al menos para un segmento de los consumidores, es la imposibilidad de cambiarse de proveedor manteniendo el número de teléfono. En efecto, la imposibilidad del usuario de cambiar de proveedor de servicio telefónico móvil llevando consigo el número que le asignó su proveedor original, constituye una barrera de entrada a nuevos operadores. Así, suponiendo que las tasas de *churn* informadas por Subtel se mantuvieran constantes tras el ingreso de un nuevo operador que captara todos los abonados que se cambian de compañía, éste se demoraría entre 5 y 6 años en alcanzar un 10% de participación de mercado, que es la mitad de la cuota de mercado del más pequeño de los actores incumbentes.

De este modo, con la implementación de un sistema de portabilidad, la decisión del suscriptor se orientará a la evaluación de condiciones de calidad y precio,

---

<sup>91</sup> ETELCOM. “Estudio relativo a la numeración especial, ENUM y a la viabilidad, desde el punto de vista económico, de la portabilidad de la numeración telefónica”. Análisis para el fortalecimiento del Marco regulatorio del Sector de telecomunicaciones, diciembre 2009, página 9.

sin el riesgo de que al cambiar de prestador de servicios, pierda su número telefónico, aumentando así los índices de competitividad del mercado de telefonía fija y móvil”.<sup>92</sup>

#### **b. Origen en Chile de la portabilidad y pronunciamientos del TDLC sobre la materia**

En mayo de 2003, la Comisión Resolutiva, por medio de la resolución N° 686 hace un primer llamado a la implementación de la portabilidad en el mercado de telefonía fija. La Comisión consideró que la inexistencia de la portabilidad numérica era un factor que restaba desafiabilidad al señalado mercado. Señaló al efecto que:

“[L]os antecedentes reunidos demuestran que el mercado de la telefonía local es uno caracterizado, entre otras cosas, por economías de escala y de densidad que generan importantes barreras de entrada, las que sumadas a la existencia de costos por cambio de portador, a consecuencia de la inexistencia de la portabilidad del número telefónico, se presentan como factores que dificultan su desafiabilidad”<sup>93</sup>.

Para ordenar posteriormente que:

“[R]esulta necesario con el fin de fomentar las condiciones de competencia en el mercado (...) que se proceda a la regulación tarifaria, respecto de todos los proveedores, de las facilidades para la aplicación de la portabilidad del número, en este último caso, cuando existan las condiciones técnicas y económicas que lo hagan viable, según lo determinen los respectivos Ministerios,”<sup>94-95</sup>

---

<sup>92</sup> Hasta la fecha en el mundo hay más de 50 países con la facilidad de portabilidad funcionando. En América Latina se ha lanzado comercialmente en Panamá (telefonía fija), México, Brasil y Perú y se encuentran en etapa de implementación, Ecuador, República Dominicana y Argentina.

<sup>93</sup> Considerando tercero.

<sup>94</sup> Resolución N° 686 de 2003, considerando décimo.

<sup>95</sup> En virtud de tal pronunciamiento, dichas facilidades fueron reguladas, respecto de CTC, a través del Decreto Tarifario N° 187, en su punto 1.8.3. No obstante, dado que la portabilidad no se implementó bajo la vigencia de dicho decreto, la aplicación práctica de dicha tarifa nunca se materializó.

Mediante la resolución N° 27 de 2008, con el afán de inyectar mayor competitividad al mercado de la telefonía móvil y eliminar barreras de entrada a un nuevo competidor, el TDLC ordenó a la SUBTEL implementar la portabilidad numérica en la telefonía móvil en forma previa a la fecha prevista como plazo máximo para la entrada en operación o puesta en marcha de los proyectos técnicos adjudicatarios, en el contexto del concurso público para licitar las bandas de frecuencias correspondientes a las tecnologías de tercera generación. Señaló, al efecto que:

“[C]onsiderando que la evidencia internacional sitúa a Chile entre los países de baja tasa de movilidad de usuarios entre empresas, lo que confirma que hay costos de cambio que dificultan la competencia, este Tribunal ordenará a la Subtel implementar la portabilidad numérica, en forma previa a la fecha prevista como plazo máximo para la entrada en operación o puesta en marcha de los proyectos técnicos de quienes finalmente resulten ser los adjudicatarios del Concurso.”<sup>96</sup>

No obstante lo resuelto por el TDLC en esta ocasión, la Corte Suprema, conociendo del recurso de reclamación interpuesto en contra de la resolución del señalado órgano, consideró que, si bien la portabilidad podría inyectar competencia al mercado de la telefonía móvil, dados los términos en que fue ordenada por el TDLC podría entorpecer la competencia en vez de promoverla. En efecto, con la obligación de implementar la portabilidad previo a la explotación de los servicios de cualquier nuevo adjudicatario afectaría los derechos y certeza jurídica de cualquier nuevo entrante, puesto que desconocería la fecha exacta en la cual podría prestar sus servicios. Expresó el máximo Tribunal:

“DECIMO CUARTO: Que, de esta forma, la citada condición provocará inevitablemente que los nuevos competidores se vean imposibilitados de prestar sus servicios mientras no se haya implementado la referida portabilidad numérica, cuyos plazos de ejecución dependerán del diseño y tecnología que se decida adoptar así como de la regulación que se dicte al efecto. De lo señalado se advierte que se

---

<sup>96</sup>

Resolución N° 27, página 82.

generará un retardo en el ingreso de nuevos operadores al mercado de la telefonía móvil;

DECIMO QUINTO: Que los argumentos que se han señalado demuestran la improcedencia de establecer tal condición, razón por la cual se la dejará sin efecto, considerando además que se trata de una medida propia de políticas públicas sectoriales;<sup>97</sup>

Recién en enero de 2009, por medio del Informe N° 2, se hace un llamado en términos amplios a la autoridad sectorial en orden a implementar, con el objetivo de inyectar presión competitiva en todo el mercado de las telecomunicaciones, la portabilidad numérica, tanto en telefonía local, como en telefonía móvil. Como recomendación para incrementar la competencia, el TDLC señala:

“En relación a la portabilidad del número telefónico, este Tribunal estima que al ser implementada, se reducirán los costos que enfrentarían los consumidores de cambiarse a otra compañía telefónica, con lo que aumentaría la competencia en el mercado. Con este convencimiento, la Resolución N° 686 de la H. Comisión Resolutiva, en el año 2003, exigió que se implementara la portabilidad del número cuando fuera técnica y económicamente factible. Este Tribunal opina que al no estar implementada aún esta recomendación, corresponde prevenir que se realicen todos los esfuerzos posibles para contar con portabilidad numérica en un periodo breve, tanto en telefonía fija como en telefonía móvil, de manera que con ello se inyecte presión competitiva a todo el mercado de las telecomunicaciones.”

De esta manera, al igual que la Comisión Resolutiva, el TDLC ordenó regular las tarifas, respecto de las empresas dominantes en el mercado de la telefonía fija, de las facilidades para la aplicación de la portabilidad del número<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Fallo Corte Suprema, rol 4797-2008.

<sup>98</sup> El Decreto N° 57 de 6 de mayo de 2009, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y MTT, que fija la estructura y mecanismo de indexación de las tarifas de los servicios afectos a fijación tarifaria suministrados por la CTC, fijó en \$867 dicha facilidad, respecto de los usuarios finales.

### **c. Regulación de la SUBTEL**

En respuesta al pronunciamiento del TDLC contenido en el Informe N° 2, respecto a la portabilidad numérica, es que la SUBTEL con fecha 20 de agosto de 2009 y por medio de la Resolución Exenta N° 4.249 que “Establece un Comité Técnico de Portabilidad y Procedimientos y Plazos para el Proceso de Implementación de la Portabilidad de la Numeración Telefónica”, da inicio al proceso que tiene por objetivo la definitiva implementación de la portabilidad del número en todo el territorio nacional.

A grandes rasgos, la resolución nos expresa que:

- las concesionarias estarán obligadas a disponer del proceso de portabilidad a clientes de prepago, suscriptores y prestadores de servicios complementarios que lo soliciten, debiendo mantener actualizada la información de su Base de Datos de Portabilidad, siendo su responsabilidad los errores de encaminamiento que se produzcan como consecuencia de su desactualización o falta de integridad.

- Aquellas, deberán proveerse mutuamente las prestaciones relacionadas al proceso de portabilidad, actuando en base a los principios de reciprocidad, racionalidad, imparcialidad y no discriminación, estando obligados a dar trato no discriminatorio a las comunicaciones que se realicen hacia números portados.

- No corresponde la imposición de limitaciones a los abonados que optan por la portabilidad, es decir, las empresas no están facultadas para imponer tecnologías (digital o analógica) o modalidad de servicios (plan o prepago) a quienes quieran hacer uso del beneficio de la portabilidad.

- Existe además una prohibición expresa de discriminar en las tarifas a público por el hecho de que el usuario haya o no solicitado la portabilidad. No obstante, se autoriza el cobro por parte de la Proveedora Receptora de un cargo único y por una sola vez, por concepto de los cobros administrativos en que se incurre con motivo del proceso y sin agregar costos adicionales.

- El Comité fijará condiciones para permitir al usuario que ya haya solicitado la portabilidad volver a requerirla para el mismo número, deberá determinar los plazos en que deberá hacerse efectiva la portabilidad luego de que se ha realizado la respectiva solicitud, el período máximo de tiempo en que el solicitante puede quedarse sin servicio cuando se esté realizando el proceso de portabilidad, etc.

- De acuerdo a la resolución, para dar inicio al proceso de portabilidad se deberá realizar una solicitud expresa por parte del suscriptor o cliente de prepago o por la suministradora de servicio complementario dirigida a la Proveedora Receptora, quien deberá informar la fecha a partir de la cual la portabilidad se encontrará operativa. El plazo máximo para completar la operación será definido por el Comité.

Con fecha 15 de enero de 2010, la SUBTEL dictó la resolución exenta N° 340, que establece especificaciones técnicas para la implantación de la portabilidad del número de suscriptores y clientes de prepago en la red pública telefónica local, móvil y del mismo tipo, y de la portabilidad del número de servicio complementario.

Posteriormente y con fecha 23 de abril de 2010, la SUBTEL dicta la resolución exenta N° 2.158, que disuelve el Comité Técnico de Portabilidad creado por la resolución exenta N°4.249, de 2009, del mismo organismo, por considerar que aquel ya había cumplido con los fines y propósitos para los cuales fue creado. Señalan los considerandos de la señalada resolución, al efecto, que dicho “Comité ha cumplido cabalmente a esta fecha con el desarrollo de las actividades y la entrega a la Subsecretaría de los insumos que se le han encomendado, lo cual ha sido llevado a cabo de modo transparente y participativo”<sup>99</sup> y “que, atendido lo anterior, la Subsecretaría estima que posee ya todos los insumos necesarios para culminar los análisis normativos que deben desarrollarse para la generación de las especificaciones técnicas y operativas referidas a la implementación de la portabilidad numérica en el país y para cuya consecución necesariamente debe concentrarse en el ejercicio más eficiente de sus potestades regladas y discrecionales [sic].”

---

<sup>99</sup>

Resolución exenta N° 2.158 de 2010 de la SUBTEL, considerandos a) y b).

Posteriormente y con fecha 28 de mayo de 2010 el ejecutivo envía un proyecto de ley al Congreso Nacional que tiene por objeto crear un Organismo Administrador para la implementación de la portabilidad numérica. En este sentido, el proyecto de ley busca la creación de un Organismo que se haga cargo de la administración de la base de datos centralizada sobre la que funcionará el sistema de portabilidad. En efecto, la administración ha decidido implementar el sistema “All Call Query (ACQ)”, según el cual es necesaria la existencia de un órgano que entregue la información sobre los números portados y que enrute las llamadas. El proyecto, además, establece las características fundamentales del organismo, su financiamiento y funcionamiento.

Finalmente el 10 de diciembre de 2010 fue publicada en el Diario Oficial la Ley Nº 20.471, que crea Organismo implementador de la Portabilidad Numérica. Ésta modifica la LGT y agrega un artículo 25 bis, que consagra la obligación para las empresas de telecomunicaciones de contar con el sistema de portabilidad de números telefónicos y consagra la existencia del organismo encargado de implementar la portabilidad, su funcionamiento y financiamiento.

Se piensa que a fines del 2010 o inicios del 2011, la portabilidad numérica estaría implementada en nuestro país. Para tales efectos, existe un calendario de trabajo que desarrolla el comité técnico integrado por el Gobierno y la Industria de Telecomunicaciones. En el mundo ha tomado entre 18 y 24 meses implementar el sistema por su complejidad técnica y en Chile se está siguiendo una agenda similar.

**d. Consecuencias de la implementación de la portabilidad numérica en el mercado de las telecomunicaciones.**

Se ha señalado que las variables o factores que determinarían el éxito de la portabilidad numérica y su impacto positivo en el mercado de las telecomunicaciones dependería de:

- Promoción del servicio por las operadoras y el ente regulador
- Costo de portabilidad para el abonado: en los países con mayor penetración es gratuito para el usuario y el costo es absorbido por el operador receptor
- Complejidad para el solicitante: los procesos deben ser simples, impidiendo barreras artificiales.
- Tiempo máximo de cambio: se debe minimizar el tiempo de cambio, en algunos países este tiempo es de tan sólo de 30 minutos.
- Tiempo fuera de servicio: este tiempo debe tender a cero.<sup>100</sup>

Considerando que cada una de las variables anteriores presentan sus mejores índices, la portabilidad numérica, promovida en reiteradas ocasiones por los organismos antimonopolios y recogida últimamente por la SUBTEL, tendrá diversos efectos positivos sobre el mercado de las telecomunicaciones, en especial, en el aumento de la competitividad y desafiabilidad del mercado, presionando a las tarifas de los servicios de telefonía fija y móvil a la baja.

Al efecto, entre los beneficios que existirán para todos los clientes, podemos nombrar los ahorros en gastos de informar a diversas personas sobre cambio de número, reducción de riesgo en pérdida de ingreso debido a la no recepción de llamadas y disminución de esfuerzos en la actualización de los números telefónicos.

---

<sup>100</sup> Asesoría para la implementación de la portabilidad del número local y móvil en Chile. Informe final preparado por la Fundación para la Transferencia Tecnológica para la Subsecretaría de Telecomunicaciones, página 7.



No obstante, los mayores beneficios se verán reflejados productos de una eliminación de barrera de salida a los usuarios de una determinada compañía de telefonía, al poder migrar sin mayor complicación al portar el mismo número telefónico<sup>101</sup>, y de una barrera de entrada al mercado, al permitir que nuevos agente en la industria puedan captar con mayor facilidad clientes que adherían a otra compañía. Aquello se traducirá en un esfuerzo de las empresas ya establecidas por mantener a los usuarios entre sus filas, mejorando la calidad del servicio, acelerando los procesos tecnológicos, perfeccionando la atención, la desafiabilidad del mercado, y, en suma, mejorando las tarifas de los servicios de telefonía fija y móvil.

En palabras del TDLC:

“La portabilidad numérica ha sido aplicada tanto en la telefonía fija como en la móvil en casi todos los países de la Unión Europea y en los Estados Unidos. Si bien algunos países han sido más exitosos que otros en lograr procedimientos expeditos y cobros razonables de parte de las empresas para hacer efectiva tal facilidad, se notan altas tasas en su utilización. En efecto, hasta octubre del 2007, el 8,7% de los consumidores europeos habían cambiado de empresa manteniendo su número. Este porcentaje es mucho más alto en algunos mercados, por ejemplo, 68% en Finlandia, 42% en Dinamarca y 27% en España.

Por otra parte, un estudio reciente sobre la materia, muestra que la introducción de la portabilidad numérica en los Estados Unidos favoreció una disminución de las tarifas a público de 2,4% en los planes de consumo bajo; y de 4,5% y 5,6% en los planes de consumo medio y alto, respectivamente.”

Es por lo anterior que pensamos que, implementada sea la portabilidad numérica tanto en la telefonía fija como en la móvil, las tarifas del sector de

---

<sup>101</sup> La resolución N° 27 del TDLC, no reseña cómo la tasa de *churn* en Chile, en el mercado de la telefonía móvil, es el más bajo de Latinoamérica. Al efecto, Chile, ostenta una tasa de *churn* del 1,8 mensual%, lo que implica que existe una barrera importante de salida de los usuarios al no contar con portabilidad. Así, señala el TDLC, suponiendo que las tasas de *churn* informadas por Subtel se mantuvieran constantes tras el ingreso de un nuevo operador que captara todos los abonados que se cambian de compañía, éste se demoraría entre 5 y 6 años en alcanzar un 10% de participación de mercado, que es la mitad de la cuota de mercado del más pequeño de los actores existentes actualmente.

telecomunicaciones se verán afectadas. La baja de ellas será inevitable si se inyecta competitividad al mercado por esta vía, ya que las empresas detendrán el escape de sus suscriptores disminuyendo las tarifas y mejorando los servicios; al igual que el resto de los operadores y nuevos entrantes, que por captar a los usuarios de otras compañías, bajas de precios ofrecerán. Los resultados en los hechos los podremos observar cuando sea implementada efectivamente en Chile, sujeto, empero, a que ciertos factores que giran en torno a la portabilidad, como los señalados al principio de este punto, no desnaturalicen o entorpezcan el efecto competitivo de la portabilidad, como lo serían altos costos por optar por la misma.

## **5. Eliminación de la diferencia entre llamadas *on-net* y *off-net***

Práctica habitual entre de las diversas empresas de telecomunicaciones es la diferenciación entre llamadas *on-net* y *off-net*. El organismo antimonopolio si bien ha reconocido el origen de su implantación ha abogado por su eliminación del escenario competitivo. En el presente apartado describiremos qué se entiende por llamadas *on-net/off-net*, el origen de aquella distinción y como aquella entorpece, de cierto modo, la competitividad del sector, para finalizar señalando como los pronunciamientos del Tribunal podrían repercutir sobre las tarifas de la industria de las telecomunicaciones.

### a. Concepto

Las llamas *on-net* y *off-net* dicen relación con la discriminación que realizan los operadores respecto a las tarifas que cobran según sea la compañía de destino de una determinada llamada. Así, una llamada que tiene su origen y destino en una misma concesionaria de telefonía tendrá una tarifa inferior a aquella que tiene su destino en una empresa diferente a la de origen, puesto que, en el segundo caso, la empresa deberá pagar cargos de acceso<sup>102</sup> al ingresar a la red de otra compañía. Cuando la llamada se realiza dentro de una misma red hablamos de llamadas *on-net*; cuando se trata de llamas entre diversas empresas hablamos de una llamada *off-net*.

En palabras del TDLC:

“La distinción entre estos dos tipos de llamadas surge de la existencia de cargos de acceso que, de acuerdo con el artículo 25 de la LGT, deben ser pagados por las concesionarias de telefonía para acceder a las redes de las otras compañías, en los casos que sus usuarios deseen comunicarse con teléfonos que pertenecen a la red de aquéllas. De esta forma, los operadores móviles cobran mayores tarifas por minuto para terminar llamadas *off-net* que las que cobran para terminar llamadas *on-net*.”<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Como señalamos más arriba, los cargos de Acceso, En virtud del art. 25 de la LGT, son sujetos a fijación tarifaria, sin necesidad alguna de calificación por el organismo antimonopolio, si no que por el solo ministerio de la ley. Los cargos de accesos pueden ser definidos como el costo en el que debe incurrir una empresa de telecomunicaciones para ingresar a la red de otra compañía y así poder terminar una llamada.

<sup>103</sup> Sentencia N°88, considerando quincuagésimo tercero.

### **b. Fundamentos de la diferenciación entre llamadas *on-net* y *off-net***

Se podría afirmar que la diferenciación entre llamadas *on-net* y *off-net* se justifica en razones de costos. En efecto, las llamadas *off-net* serían más caras que las llamadas *on-net* porque las primeras deben pagar los cargos de acceso correspondientes fijadas por la autoridad administrativa, los que, finalmente, son trasladados a los usuarios de la telefonía.

Por otra parte, ciertos autores han señalado que la diferenciación entre llamadas *on-net* y *off-net* tiene consecuencias beneficiosas, a saber, el fomento de la competencia. En efecto, señalan Laffont, Rey y Tirole, ante un precio único, que no diferencie entre tarifas *on-net* y *off-net*, una empresa no puede aumentar su participación en el mercado, ya que los usuarios no se ven incentivados a cursar llamadas dentro de la misma red, aumentando, por consiguiente, el costo que paga la empresa por los cargos de acceso relacionados a las llamadas *off-net*. *Lo anterior provocaría*, al largo plazo, un aumento de la tarifa única o uniforme. En cambio, si se realiza la diferenciación de tarifas, el operador podrá aumentar su participación de mercado disminuyendo su precio *on-net* y manteniendo constante (o aumentando) el precio de las llamadas *off-net*. Por ello, señalan los autores que bajo discriminación de precios, la diferenciación *on-net* y *off-net* puede generar intensa competencia por participación de mercado y precios menores, eliminando incentivos para coludirse<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup>

Laffont, J-J-P. Rey y J. Tirole, *Network Competition: II. Price discrimination*. En *RAND Journal of Economics*, 29, Vol.1.

### **c. Recomendaciones del TDLC sobre la materia y su efecto sobre el mercado**

Así como señalamos más arriba que la diferenciación entre llamadas *on-net* y *off-net* puede tener su fundamento en razones de costos, el TDLC ha argumentado que si bien lo anterior es cierto, aquella diferenciación podría generar efectos perversos y no deseados en el mercado desde el punto de vista de la libre competencia, al desincentivar el ingreso de nuevos operadores y limitar la competitividad de los ya existentes que cuentan con un menor tamaño. En efecto, señaló en el marco de la fusión entre Telefónica Móvil y BellSouth, a través de la Resolución N°2:

“Estas dos condiciones, la diferencia entre el cargo de acceso y los costos de terminar una llamada en la misma red, más la mayor base de clientes, podrían incentivar a las empresas de mayor tamaño - incluida la resultante de la operación consultada - a discriminar entre el precio de las llamadas *on-net* y las llamadas *off-net*. Así, esta discriminación de precios, aún cuando puede ser justificable en términos de costos, llevaría a la empresa a incrementar su posición dominante, perjudicando a las más pequeñas y reduciendo la competencia en el mercado de la telefonía móvil<sup>105</sup> (...). Dado que, por otra parte, la empresa resultante de la operación consultada podrá incrementar su posición de dominio en el mercado, por la posibilidad de discriminar en el precio de las llamadas *on net* y *off net*, (...) este Tribunal considera necesario fijar condiciones para dar curso a la operación de concentración consultada, orientadas a salvaguardar las condiciones de competencia en la industria: (...) QUINTA: La o las empresas o sociedades subsistentes o resultantes de la operación de concentración, durante el tiempo que se requiera para la enajenación de espectro según lo dispuesto en la condición primera, precedente, no podrán comercializar planes que incluyan

---

<sup>105</sup>

Como se observa, no pareciese lícito que una empresa utilice una razón objetiva de costos como artificio con el fin de mantener o incrementar una posición de dominio. En otras palabras, si bien existe justificación al entre los costos de una llamada *on net* y *off net*, se podría utilizar dicha legítima diferenciación para interferir y obstaculizar la libre competencia, desplegando práctica predatorias u otro tipo de atentados con el fin de excluir a otros competidores. En este sentido, aunque justificada la diferenciación, por razones de competencia creemos que lo mejor es propugnar por su eliminación, máxime si se considera, como se dirá en este trabajo, que los valores de los cargos de acceso que fija la autoridad se han ido reduciendo sustancialmente con el tiempo.

precios distintos para las llamadas dentro de su propia red y las llamadas que terminen en otras redes móviles”.

Mediante resolución N°27, el TDLC expresó:

“Además de la falta de portabilidad del número, las significativas diferencias en los precios de las llamadas *off-net* y *on-net*, conforman un antecedente adicional que dificulta el cambio de los clientes, lo que, a su vez, afecta negativamente la posibilidad de que nuevos operadores puedan entrar, expandir sus negocios y desafiar, en plazos razonables y de forma efectiva, la posición en el mercado de las empresas establecidas de comunicaciones móviles. Esta diferencia hace más conveniente contratar con empresas grandes, con las cuales probablemente se tendrá un porcentaje mayor de llamadas *on-net* y, por ende, precios menores, incrementándose así el costo de contratar con una empresa pequeña.<sup>106</sup> En efecto, el mercado de los servicios avanzados de telefonía móvil y, en particular, el de servicios públicos de telefonía móvil, presenta importantes economías de red para el usuario. Es decir, la probabilidad de que un usuario tenga sus contactos en la misma red crece con el número de suscriptores a esa red. En este escenario, la diferencia de precios entre llamadas *off-net* y *on-net* reduce el atractivo de la oferta de servicios de un entrante y, con ello, aumentan sus dificultades para alcanzar una escala mínima eficiente de operaciones. Además, esta diferencia de precios genera ineficiencias que podrían incluso inducir a las personas a tener varios teléfonos celulares para comunicarse, en cada caso, según cuál sea la compañía del destinatario de la llamada. A nivel empresarial eso ya se da en Chile, por medio de empresas que prestan servicios de reoriginación de llamadas (comúnmente conocidas como *celulink*).”<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> A primera vista pareciese que el TDLC favorecería las empresas de menor tamaño es desmedro de las grandes ya establecidas. No obstante, lo perseguido no es crear ventajas para las empresas pequeñas o entrantes, si no tan sólo evitar que una diferencia en costos si bien objetiva, pueda ser utilizada con fines anticompetitivos y perjudiciales, claro está, para empresas con menor participación en el mercado.

<sup>107</sup> Resolución N° 27, página 82.

Posteriormente, mediante el Informe N° 2, el TDLC, con el fin de disminuir el riesgo el régimen de libertad tarifaria pueda afectar la libre competencia en el mercado de telefonía fija recomendó al MTT la diferenciación tarifaria entre llamadas *on-net* y *off-net*, pues desincentiva el ingreso de nuevos operadores y limita la competitividad de los ya existentes que cuentan con un menor tamaño declarando lo siguiente:

“Otra recomendación necesaria para prevenir una disminución del grado de competencia en este mercado, es la de eliminar la diferencias tarifaria de las llamadas entre teléfonos de una misma empresa (*on-net*) y hacia teléfonos de otras empresas (*off-net*), diferenciación que este Tribunal podría llegar a considerar ilícita. Esto, porque los consumidores que deben decidir con qué empresa desean contratar, tienen fuertes incentivos a elegir aquella empresa con mayor participación de mercado, haciendo que ésta última siga aumentando.

Si bien ha habido en estos días una fuerte reducción en los cargos de acceso de la telefonía móvil que debiera reducir la brecha entre los precios cobradas a las llamadas *off-net* en comparación con las llamadas *on-net* no es seguro que esto suceda. En efecto, en principio, y según lo declarado por la propia Subtel en el Oficio Ord N° 30.075, acompañado en la causa Rol C N° 126-07 de este Tribunal, no existen elementos reales de costo que expliquen estas diferencias de precios, mientras que esquemas de comercialización que no establezcan precios distintos según el destino de la llamada tenderán a incrementar la competencia entre redes”<sup>108</sup>.

En el marco de la sentencia N° 88, el TDLC manifestó que el negocio de las empresas que prestar el servicio de terminación de llamas fijo-móvil *on-net* (conversión de llamadas o *celulink*), nace debido a una distorsión en el mercado, por la diferenciación entre llamadas *off-net* y *on-net*. Al efecto, este negocio se dedica a transformar llamadas que se originan en una red fija, en una llamada originada en una red de la misma concesionaria de destino, ahorrándose así los cargos de acceso propios de una llamada *off-net*. Ha expresado el TDLC:

---

<sup>108</sup>

Informe N°2, párrafos 161 y 162.



“Que esta distorsión tarifaria ha incentivado, a nivel empresarial, la aparición de empresas que proveen el servicio de terminación de llamadas fijo-móvil *on-net*, quienes actúan como arbitradores. En otras palabras, se trata de un mercado que nace producto de la existencia de discriminación de precios en las llamadas *on-net* versus *off-net*, lo que constituye una respuesta espontánea del mercado que tiende a corregir esas distorsiones de precios;”<sup>109</sup>

Señalando respecto de las llamadas *off-net* y *on-net* que:

“[Q]ue tanto en su Resolución N° 27 de 2008 como en su Informe N° 2 de 2009, este Tribunal ha recomendado eliminar la diferenciación tarifaria de las llamadas entre teléfonos de una misma empresa (llamadas *on-net*) y hacia teléfonos de otras empresas (llamadas *off-net*), pues lo anterior permitiría prevenir posibles disminuciones en el grado de competencia en este mercado;”<sup>110</sup>

Como se observa de todos los pronunciamientos señalados, para el TDLC la diferenciación entre llamadas *off-net* y *on-net*, si bien nació como consecuencia de los cargos de acceso que debe pagar una empresa a otra por ingresar y terminar una llamada en su red, hoy no cuentan con justificación alguna en costos, debido a los bajos cargos de accesos fijados por la autoridad<sup>111</sup>. En este orden de ideas, según el TDLC, hoy en día aquella diferenciación sólo entorpecería la competencia, impidiendo que nuevos competidores entren al mercado y sean atractivos para los usuarios. Al efecto, el cliente final preferirá ser parte de aquella empresa que cuente con mayores usuarios, ya que la mayor parte de sus llamadas terminará dentro de la misma red (llamadas *on-net*), ahorrándose los correspondientes cargos de acceso. El nuevo competidor debería enfrentar altos costos, porque todas sus llamadas terminarán, por lo general, en la red de otros competidores mejor posicionados en la industria.

---

<sup>109</sup> Sentencia N° 88, considerando quincuagesimo sexto.

<sup>110</sup> Ibid, considerando quincuagésimo quinto.

<sup>111</sup> Los Decretos tarifarios que fijan los cargos de acceso para las diversas empresas de telecomunicaciones pueden ser vistos desde la siguiente web: [http://www.subtel.cl/prontus\\_procesos/tarifarios/site/artic/20090908/pags/20090908114735.html](http://www.subtel.cl/prontus_procesos/tarifarios/site/artic/20090908/pags/20090908114735.html) visitada el 1 de diciembre de 2010.

En este orden de ideas, pareciese que los problemas de diferenciar entre *off-net* y *on-net* se centran básicamente en la posibilidad de que la red con posición de dominio utilice esta diferenciación como una práctica predatoria o de estrechamiento de márgenes en el mercado. Así, en el mercado de comunicación móvil, la fuente de la dominancia suele ser la externalidad de red por tarifa originada en la diferenciación *off-net* y *on-net*. Es decir, esta externalidad se traduce en que la red más grande en términos de usuarios, es potencialmente más valorada por los usuarios en general, lo que le permite, en el extremo, actuar prescindiendo de sus competidores. La situación descrita, unida a la aplicación que el operador dominante hace de la diferenciación como estrategia predatoria, hace de la distinción *off-net* y *on-net* una herramienta anticompetitiva.

No obstante todo lo señalado, la diferencia entre llamadas *off-net* y *on-net* aún existe en el mercado. En efecto, las empresas de telecomunicaciones cobran precios menores a las llamadas terminadas dentro de su misma red que a las llamadas que terminan en la red de un competidor. La eliminación de dicha diferenciación por el regulador, para así fomentar la competencia y reducir las tarifas, presenta grandes problemas y reparos, que dicen relación básicamente con las facultades que por ley ostentaría la SUBTEL para eliminar la diferenciación tantas veces señalada. Podría señalarse, al efecto, que la imposición por parte del regulador de la prohibición de diferenciar tarifas entre llamadas *on-net* y *off-net* consiste una intervención administrativa ilegal de precios en contextos de un régimen de libertad tarifaria. A reglón seguido, aquella diferenciación tendría una expresa justificación de costos para las empresas en razón de las tarifas por cargos de acceso que el artículo 25 de la LGT les exige solventar, por lo que, atendida la ausencia de fundamento legal para disponerlo, sería improcedente la eliminación de las llamadas *off-net* y *on-net*, pues implicaría una afectación del derecho de las empresas a desarrollar cualquier actividad económica consagrado en el artículo 19 N°21 de la Constitución Política.

No obstante el método que se emplee para implementar la eliminación de las diferencias entre llamadas *off-net* y *on-net*, resultan claros los beneficios que aquella

traerá para la competencia y las tarifas cobradas por los agentes del mercado. Al efecto, un nuevo entrante podrá hacer frente a los competidores ya establecidos, ofreciendo condiciones atractivas a los usuarios al no tener que pagar cargos de acceso en el mayor porcentaje de sus llamadas, aumentando por tanto la competitividad del sector con la consiguiente disminución de las tarifas.

Esta recomendación va en la línea de fomentar la competencia en la señalada industria, y es esperable que de, alguna manera, sea implementada en la industria nacional de las telecomunicaciones.

Finalmente, es útil señalar que existe actualmente ante el TDLC proceso iniciado por demanda de WILL S.A. contra Claro Chile S.A., en la cual se imputa a ésta última actos reñidos con la libre competencia, específicamente prácticas predatorias y competencia desleal, debido a las rebajas significativas en los precios de los planes “Hogar”, discriminando entre los precios de las llamas on-nett y off-net. El TDLC tendrá que pronunciarse sobre la licitud o ilicitud de dicha diferenciación, en este caso concreto<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> El TDLC, con fecha 25 de mayo de 2010, recibió la causa a prueba, fijando como hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos los siguientes:

1- Estructura y características del o los mercados en que incidirían las conductas denunciadas en autos y evolución de la participación de las partes en los mismos. Características y condiciones de los contratos de interconexión suscritos entre Will y Claro;

2- Características y precios de los planes de telefonía móvil denominados “Plan Hogar 300”, “Plan Hogar 600” y “Plan Hogar 1000”, comercializados por Claro, y época en que fueron implementados. Caracterización del segmento de clientes que contratan dichos planes, consumo efectivo del servicio y distribución del tráfico telefónico;

3- Justificación económica de la diferenciación de precios por servicio público telefónico según destino de las llamadas, tanto *on-net* / *off-net* como entre redes fijas y móviles, en los mercados concernidos. Efectos actuales y potenciales de dicha diferenciación.

## **6. Paquetización de servicios de telecomunicaciones**

Una de las estrategias competitivas más utilizadas por los agentes del mercado de las telecomunicaciones es la paquetización de servicios. Aquellas son consideradas completamente lícitas por el TDLC, no obstante entregar algunas directrices sobre las mismas tal como diremos más adelante. En este apartado estudiaremos la paquetización de servicios, en qué consisten y si los pronunciamientos del TDLC sobre esta materia podrían repercutir o no en las tarifas que cobran las diversas empresas de telecomunicaciones.

## **a. Antecedentes generales**

### **a.i. Concepto y fundamentos de la paquetización**

La paquetización puede ser entendida como aquella actividad empresarial mediante la cual las empresas del sector ofrecen diversos servicios de telecomunicaciones de manera conjunta por un único precio. Así, por ejemplo, el ofrecimiento de la telefonía fija junto a la banda ancha por un único valor. En Chile, la empresa de telecomunicaciones VTR comenzó con esta dinámica empresarial, ofertando de manera conjunta, por un único precio, la TV pagada, junto al servicio de telefonía o al de Internet (“duo play”), o los tres servicios conjuntamente (“triple play”). CTC pudo arremeter en el mercado con esta estrategia comercial recién el año 2003, con la dictación del decreto N°742, que “regula las condiciones en que pueden ser ofrecidas tarifas menores y planes diversos por los operadores dominantes del servicio público telefónico local”.

El empaquetamiento de servicios de telecomunicaciones tiene sus orígenes en la convergencia tecnológica y en las economías de alcance, esto es, la posibilidad que, por una misma plataforma tecnológica puedan ser prestados diversos servicios de telecomunicaciones y a un costo menor que prestar cada uno de ellos de manera segmentada. También existen razones de demanda que originan la paquetización de servicios, ya que los usuarios pueden valorar más servicios prestados de manera conjunta que de un modo completamente independiente.

## **a.ii. Regulación sectorial sobre la materia**

En principio, dada la libre iniciativa privada y dado que no existe disposición legal alguna en el sector de las telecomunicaciones que someta la paquetización de servicios a regulación alguna, no existe impedimento para que las empresas del sector puedan explotar dicha estrategia de la manera más acorde con sus intereses<sup>113</sup>.

No obstante, existe cierta regulación por parte de la autoridad administrativa derivada del decreto N° 742 de 2003, que surgió como producto de la resolución N° 709 de la Comisión Resolutiva, respecto de ciertas paquetizaciones de servicios que son ofrecidas por las empresas declaradas como dominantes por el competente organismo antimonopolio.

Según el señalado decreto, las ofertas conjuntas serían un tipo de paquetización que ofrecerían las empresas declaradas como dominantes, consistentes, según el art. 2º, en “Ofertas comerciales que, conforme lo permita la normativa, incluyen la provisión de un plan diverso y la provisión de servicios de telecomunicaciones distintos del servicio público telefónico local, u otro tipo de servicios o prestaciones”, entendiéndose por plan diverso las “ofertas comerciales de provisión del servicio público telefónico local, exclusivamente, efectuadas por un concesionario, en las que el nivel y/o la estructura y/o el mecanismo de indexación de los precios que se cobran por tal servicio, difieren de los establecidos en la tarifa regulada en el decreto supremo de los ministerios”.

Las ofertas conjuntas se encuentran reguladas en el art. 13 y siguientes del reglamento y al respecto podemos señalar:

---

<sup>113</sup> No obstante existir regulación especial a la cual debe someterse las ofertas conjuntas, tales como la ley N° 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, en los términos del artículo 2º bis.

- Rige el principio de la no discriminación, tanto respecto de los usuarios como de otros prestadores.<sup>114</sup>
- Se deberá señalar separadamente en la oferta el valor o precio y las condiciones correspondientes a cada servicio de telecomunicaciones.<sup>115</sup>
- Se deberá comercializar separadamente el plan diverso de servicio telefónico local que integra la oferta.<sup>116</sup>
- Toda oferta conjunta deberá mantenerse vigente y disponible para el público por el concesionario al menos durante un año desde su inicio.<sup>117</sup>
- Deberá publicarse la oferta conjunta, con todas sus especificaciones, en un diario de circulación nacional o la respectiva área tarifaria, según corresponda.<sup>118</sup>
- La duración del contrato deberá ser como mínimo de un año.<sup>119</sup>

Así las cosas, tenemos dos escenarios, a saber, la paquetización de servicios ofrecidos por cualquier empresa de telecomunicaciones y la paquetización –u ofertas conjuntas- que ofrecen los operadores dominantes en la industria cuando sea integrada por un plan diverso. Todas deben someterse a las disposiciones comunes y especiales que por ley corresponda –v.gr. Ley del Consumidor y DL 211-, pero las segundas deben de someterse a la regulación reglamentaria especial contenida en el Decreto N° 742 de 2003.

---

114 **Artículo 13°.**

115 **Ibid.**

116 **Ibid.**

117 **Artículo 7°, en relación al artículo 13°.**

118 **Ibid.**

119 **Artículo 8°, en relación al artículo 13°.**

## **b. Pronunciamientos del TDLC y su efecto en el mercado**

El primer pronunciamiento del TDLC sobre este punto lo encontramos en la Resolución N°1 de 2004, mediante la cual se autorizó la fusión entre VTR y MI. Al efecto, como unas de las condiciones impuestas por el TDLC a la fusión consultada señalaba que:

**“TERCERA.** En concordancia con el Decreto N° 742 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, en el caso de que la empresa fusionada realice ofertas conjuntas de distintos servicios de telecomunicaciones, deberá señalar en estas, separadamente y en forma clara, el valor o precio y las condiciones de cada uno de los servicios ofertados. Se prohíbe asimismo a la empresa fusionada comercializar en forma atada, esto es, *“imponiendo a una venta la de otro producto”* en los términos del Art. 3, letra b), del DL 211, la oferta de televisión por cable con la de acceso a Internet de banda ancha y/o con la de telefonía fija. Tampoco podrá realizar ventas atadas de cualquier combinación entre estos servicios. Sí podrá ofertarlos en forma conjunta siempre que la aceptación de la oferta por parte de los consumidores sea totalmente libre y voluntaria.”

Como se observa, el TDLC impuso a la empresa fusionada dos condiciones relacionadas con los paquetes de servicios. Por una parte, hizo aplicable las disposiciones del Decreto N°742, aplicable a las empresas dominantes en el mercado de la telefonía señaladas como tal por el organismo antimonopolio, respecto a la obligación de señalar separadamente el valor y precio de los servicios ofertados y por otra, prohibió la práctica comercial denominada venta atada, esto es, la imposición de un determinado servicio por la prestación de otro. Así, VTR, no puede comercializar la TV pagada con la BA y/o la telefonía exclusivamente de manera conjunta.

Posteriormente, mediante resolución N° 2, que aprobó la fusión entre telefónica Móvil y BellSouth, el TDLC impuso como condición a dicha operación que, cualquier oferta conjunta de servicios de telefonía fija y móvil que considere servicios



de telefonía fija entregados por CTC, deberán ser ofertados por ésta última, y por tanto regirse por las disposiciones del Decreto N°742.

En el Informe N° 2 de 2009 el TDLC señaló ciertas medidas que sería deseable implementar respecto de la paquetización. Por una parte, se refirió a la necesidad de exhibir toda la información sobre dichos paquetes, para permitir una comparación efectiva de precios y condiciones; y, por otra parte, se refirió a la necesidad de que los servicios comprendidos en el paquete se vendan en forma separada, a fin de impedir ventas atadas. En este sentido declaró:

“(...) resulta imprescindible que, en cualquier oferta que empaquete distintos servicios, se identifiquen los precios de cada uno de éstos y el descuento que conlleva la paquetización. Además, se requiere que esos servicios sean efectivamente ofrecidos por separado a los precios indicados, pues la contravención a estas condiciones de paquetización podría infringir la libre competencia dados sus evidentes efectos exclusorios”<sup>120</sup>.

Si bien la recomendación no señala cuáles serían las empresas de telecomunicaciones sujetas a esta recomendación, pareciese que aquellas debieran ser las empresas dominantes de telefonía local, toda vez que esta recomendación es complementaria al Decreto N° 742, el cual tiene por destinatarios, precisamente, a las empresas dominantes de telefonía local y dado que la finalidad de esta recomendación es evitar efectos exclusorios en el mercado de la telefonía local, efectos que sólo podrían derivar de una conducta llevada a cabo por una empresa dominante en este mercado.

Uno de los fundamentos de la decisión del TDLC de otorgar la libertad tarifaria a ciertos y determinados servicios de telecomunicaciones, fue la capacidad atribuida a la telefonía móvil de disciplinar a los operadores dominantes de servicio de telefonía local. Por ello, el TDLC recomendó adoptar medidas que impidan la oferta de paquetes que incluyan ambos servicios:

---

<sup>120</sup>

Párrafo 158.

“Dado que este Tribunal considera que la disciplina competitiva a las empresas dominantes de telefonía fija viene dada fundamentalmente por los servicios de telefonía móvil, la paquetización de servicios fijos y móviles por empresas relacionadas o que celebren acuerdos para ello, sólo puede reducir la intensidad de competencia, sin que se aprecien eficiencias que puedan compensar tales efectos (...).

Por lo anterior, se recomienda adoptar medidas que impidan la oferta de paquetes que incluyan telefonía fija y móvil, para no eliminar el rol disciplinador que ejerce la telefonía móvil sobre la telefonía fija, reduciendo la competencia entre ambas”<sup>121</sup>.

Como se observa, el TDLC en este punto cambia su criterio respecto de las ofertas conjuntas entre la telefonía fija y móvil. Señalamos más arriba que en el contexto de la Resolución N°2 el TDLC consideró legítimas, de un modo indirecto, la comercialización de telefonía móvil y fija de manera conjunta, al señalar que de ocurrir, debiese ser ofrecida por CTC y así someterse a las disposiciones del Decreto N° 742. Dado que el TDLC consideró que la telefonía móvil es un disciplinador de la telefonía fija, parece aconsejable no permitir dicho tipo de paquetización dadas las nuevas condiciones del mercado.

Sin duda alguna, el pronunciamiento del TDLC que mayormente trata el tema de las ofertas conjuntas, sus fundamentos y racionalidad económica, es la Sentencia N° 98, dictada en el marco de dos demandas interpuestas por Voissnet contra CTC. En ellas Voissnet imputó a CTC haber infringido el Decreto Ley N° 211, en la formulación de ofertas conjuntas o paquetes de servicios de telefonía fija y acceso a Internet de banda ancha por un único precio, que tendrían por objeto y efecto excluir competidores en el mercado de la telefonía fija, tal como ya estudiamos arriba. En aquella oportunidad se imputó a CTC condicionar la venta de la BA a la de la telefonía fija. El TDLC analiza si en este caso las ofertas conjuntas –y su estructura- ofertadas por CTC

---

<sup>121</sup>

Párrafos 154 y 155.

son contrarias o no a la libre competencia. En este caso, el TDLC vuelve a reiterar la legitimidad de la estrategia comercial de las ofertas conjuntas, no obstante señalar que lo reprochable no es aquella *per se* –ya que puede ser beneficiosa para la competencia- si no que la forma en que sea estructurada. Señaló al efecto que:

“Que, a juicio de este Tribunal, lo que la demandante cuestiona como constitutivo de infracción no es la paquetización en sí misma, que ciertamente puede ser beneficiosa porque permite aprovechar eficiencias asociadas al uso compartido de una misma red, sino la circunstancia de que TCH sólo venda el servicio de banda ancha en forma conjunta o atada con la telefonía y que, además, induzca a sus clientes a comprar determinado número de minutos por la vía de establecer precios implícitos negativos para éstos, lo cual produce efectos exclusorios contrarios a la competencia, según lo razonado anteriormente. Es decir, lo que se objeta no es la paquetización en sí, sino que el diseño concreto de los paquetes de servicios ofrecidos por la demandada tengan un objeto exclusorio contrario a la libre competencia;”

El TDLC, en esta ocasión ordenó a la CTC “comercializar también por separado cada uno de los servicios que integren sus ofertas conjuntas. Por consiguiente, y mientras TCH sea dominante en el servicio de banda ancha, no podrá atar a ésta ningún otro producto o servicio, debiendo en consecuencia mantener una oferta de banda ancha desnuda o *naked*. Asimismo, la demandada deberá establecer para sus ofertas conjuntas precios que no tengan por objeto restringir la libre competencia y sean superiores, a lo menos, al precio de venta por separado del producto o servicio integrante de mayor valor”<sup>122</sup>.

Finalmente, el TDLC propuso al Presidente de la República la dictación de una normativa sectorial aplicable a las empresas de telecomunicaciones, que contemple claramente la obligación de éstas de comercializar además separadamente cada uno de los productos o servicios de telecomunicaciones que integren una oferta conjunta.

---

<sup>122</sup>

Lo que el TDLC busca con todas estas medidas es que se eviten ilícitos competitivos en un mercado donde mayor competencia es necesaria y que los usuarios cuenten con la información necesaria para optar por aquel servicio que satisfaga íntegramente sus requerimientos. EL TDLC es sumamente cuidadoso al analizar la estructura de cualquier oferta conjunta, para evitar que implícitamente exista un afán anticompetitivo. Así resulta de manifiesto en la sentencia N° 97. Las paquetizaciones son consideradas como beneficiosas por el TDLC, ya que ofrecen servicios conjuntamente a un menor precio que de manera *desnuda*, pero considera que es necesario de igual modo que cada uno de aquellos servicios sea prestado de manera independiente, para evitar cualquier tipo de subsidio de un servicio más competitivo a otro. Estas medidas, junta a las otras promovidas por el TDLC, inyectarán mayor competitividad al mercado, y empujarán a las tarifas del sector a una inevitable baja y a una mejora en los servicios ofrecidos.

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

Las repercusiones de los diversos pronunciamientos del TDLC en la fijación de las tarifas del sector de las telecomunicaciones es manifiesta. En el presente trabajo demostramos cómo las resoluciones del señalado tribunal han influenciado, ya sea de uno u otro modo, en los precios de los servicios que prestan las diversas empresas del sector.

En suma, las repercusiones del TDLC en las tarifas del sector de las telecomunicaciones -y que han sido tratadas en este trabajo- puede ser resumida del siguiente modo:

a) Sin duda el llamado más poderoso, y realizando una fuerte crítica al actuar la SUBTEL en relación a la desagregación de redes, fue realizado mediante el informe N° 2 de 2010. La SUBTEL, en este contexto, comprometió sus esfuerzos para implementar una verdadera política de desagregación. Es así que en los diversos procesos tarifario ha señalado qué servicios desagregados deben de ser regulados y cuales serían los montos que las empresas pueden cobrar por dichos servicios.

Actualmente y según lo resuelto por el TDLC, deben fijarse las tarifas de los servicios desagregados respecto de todas aquellas concesionarias del servicio público telefónico fijo, y no sólo respecto de las dominantes en el mercado nacional. La determinación específica de qué servicios desagregados deben quedar sujeto a fijación de precios está determinada por la propia SUBTEL, y no por el TDLC, a diferencia de lo que ocurría con anterioridad al informe N°2 de 2010.

De materializarse efectivamente la desagregación de redes, tendremos mayor competitividad en el mercado de la telefonía fija, banda ancha y otros servicios, ya que nuevos competidores podrán ingresar al mercado de telecomunicaciones sin incurrir en elevadas sumas de dineros en el despliegue de redes, utilizando las instalaciones ya existentes. De este modo, al existir mayores oferentes de servicios a los cuales los

consumidores puedan optar, las tarifas de telecomunicaciones inevitablemente tenderán a la baja en el afán de las empresas por captar o mantener los suscriptores de sus servicios. Hay que tener presente, no obstante, los precios que se fijen por los servicios desagregados, en el sentido que estos no sean excesivos y puedan ser competitivos para nuevos entrantes. De no ser así, seguirá manteniéndose en letra muerta la desagregación, tal como ha estado por largos años en la industria nacional de las telecomunicaciones.

b) Señalamos, en primer lugar, que el TDLC catalogó a la telefonía IP como un servicio público de telecomunicaciones, puesto que con aquella tecnología se intenta cubrir necesidades de la comunidad general. No obstante no fue considerada ni servicio público de telefonía fija, móvil o de larga distancia, por ostentar la telefonía IP características que la diferencian de todas ellas.

El MTT, dado el llamado del TDLC sobre la falta de regulación sobre la materia, dictó el Reglamento N° 484, publicado en el Diario Oficial el 16 de junio de 2008. Dicho reglamento recogió la postura del TDLC de considerar la telefonía IP como un servicio público de telecomunicaciones, debiendo solicitarse la concesión respectiva para efectos de iniciar su explotación por parte de cualquier nuevo entrante.

Las directrices del TDLC en esta materia han sido tajantes: la eliminación de toda barrera artificial a la entrada de nuevos oferentes de telefonía IP, la masificación de la Banda Ancha en los hogares chilenos -insumo esencial para la prestación de la telefonía IP- y la comercialización de la Banda Ancha de un modo desnudo y no atado a la telefonía fija. Dichos lineamientos han sido parte de la sentencia N° 46, N° 97 e informe N° 2.

De materializarse las directrices del TDLC en esta materia, las tarifas de sector de las telecomunicaciones, específicamente en las llamadas de telefonía, tenderán a la baja. En efecto, con el aumento de la penetración de la banda ancha y la comercialización de ésta en forma desnuda, los usuarios y consumidores podrán optar en la contratación de los servicios de telefonía IP o los servicios de telefonía

tradicional. De esta forma, las empresas tenderán a captar o retener usuarios, provocándose un mercado más dinámico y competitivo. Es de esperar que con el transcurso del tiempo y al masificarse la Banda Ancha en los hogares y que ésta, según ordenanza de la sentencia N° 97, sea comercializada de forma independiente, la telefonía IP ocupe un lugar preponderante en el segmento de la telefonía del sector de las telecomunicaciones.

c) Dijimos que el TDLC liberalizó las tarifas al servicio público local. En este sentido, dadas las actuales condiciones, en especial la penetración de la telefonía móvil, su masificación, aumento de calidad y baja en los precios, unido a la existencia de nuevos servicios como la telefonía IP, la actuaciones de los operadores dominantes se verán disciplinadas por este nuevo escenario, siendo innecesaria la regulación estatal de las tarifas. Para el TDLC, en la actualidad, existe un mayor costo de regular que de dejar en manos de las actuales condiciones del mercado la fijación de los precios de los servicios de cargo por conexión telefónica, cargo fijo, servicio local medido y teléfonos públicos.

Ahora bien, las empresas que han sido catalogadas tradicionalmente como operadores dominantes seguirán ostentando tal calidad, no obstante la liberalización de las tarifas, debiendo el regulador aplicar respecto de estas empresas estatutos especiales, como lo son el DS 742, que protege al consumidor frente a actuaciones arbitrarias de estas empresas.

Así, el segmento de la telefonía –en palabras del TDLC- es mucho más dinámico, competitivo y desafiante que años atrás. Lo anterior debiese llevar a una mayor penetración de los servicios y baja en los precios, ya que servicios que anteriormente se consideraban completamente lejanos hoy, si bien no forman parte del mismo mercado relevante, son considerados afines a tal punto que uno puede disciplinar la actuación del otro, como el caso de la telefonía móvil respecto de la fija. Es de esperar que con la irrupción y masificación de otros servicios a los anteriormente señalados, como la telefonía IP, se inyectará mayor dinamismo a la industria y las tarifas inevitablemente tenderán a la baja, dada la mayor competitividad en el

segmento. En este sentido, el TDLC más que determinar la fijación tarifaria ha liberado las tarifas del este sector tradicionalmente regulado en sus precios, dando un paso gigantesco en la evolución de las telecomunicaciones.

d) Otro de los modos que el TDLC ha considerado idóneo para inyectar mayor competitividad al mercado de las telecomunicaciones, como dijimos, es la portabilidad numérica, la cual debiese prontamente debiese estar operativa en nuestro país. Con la portabilidad, según el TDLC, se eliminaría una barrera de entrada para nuevos entrantes y una barrera de salida para los consumidores. La de entrada porque los nuevos incumbentes podrán captar a los clientes con sus mismos números y una de salida porque los consumidores no ostentaran las molestias ligadas al cambio de operador. En este sentido los consumidores sólo tendrán como enfoque al elegir cambiarse de una la calidad del servicio y el precio de la telefonía y no tomaran en consideración el hecho de perder su numeración telefónica actual. De esta forma las empresas tenderán a mejorar sus servicios y reducir sus tarifas con el fin que sus abonados no abandonen sus filas y migren a otras empresas, por la facilidad que esto implicará una vez implementada la portabilidad. Es importante, según el TDLC, que la portabilidad se rodee de factores que hagan efectiva su implementación y utilización por los consumidores y no por elementos que entorpezcan su aplicación, como lo sería un alto costo para acceder a ella, trámites para su obtención o tiempo excesivo sin el servicio telefónico.

A través de la resolución N° 686 de la Comisión Resolutiva, resolución N° 27 e informe N° 2 del TDLC, se ha hecho un llamado a la SUBTEL para que implemente esta importante forma de inyectar competitividad al mercado. De esta forma y nuevamente, el TDLC ha tenido un papel fundamental en la estructura de las tarifas de la industria de las telecomunicaciones.

e) Otra de las recomendaciones del TDLC, y que aún no ha sido desplegado en el mercado nacional, dice relación con la eliminación de la diferenciación entre llamadas *on net* y *off net*. Dicho llamado lo ha realizado el TDLC a través del informe N° 2 y la sentencia N° 88.



De llevarse a cabo dicha medida –la cual ostenta grandes reparos legales respecto a su implantación, como se dijo- se inyectará mayor competitividad al mercado y nuevamente el TDLC habrá influido sustancialmente en las tarifas de la industria.

En efecto, si bien la diferenciación entre estos dos tipos de llamadas nació como consecuencia de la existencia de los cargos de acceso que debe pagar cada concesionaria cuando se comunica con la red de otra, en la actualidad y dados los actuales precios fijados para dichos cargos por la autoridad, la mencionada diferencia no se justifica para TDLC. Hoy por hoy dicha diferenciación puede ser utilizada con un fin meramente anticompetitivo, específicamente predatorio. Los consumidores preferirán siempre ser parte de la red con mayores usuarios ya que sus llamadas terminarán en la misma red, con un costo menor para sus bolsillos. Así, un nuevo entrante no tendrá capacidad competitiva de persuadir a los clientes que sean parte de su nueva red.

De eliminarse la diferencia antes anotada, los nuevos entrantes al mercado podrán competir en igualdad de condiciones y no se verían expuestos al hecho que los consumidores preferirán la empresa más grande por los menores precios de las llamadas entre teléfonos de la compañía, inyectándose de esta forma mayor dinamismo el mercado de las telecomunicaciones.

f) La incidencia del TDLC respecto de las tarifas en los servicios paquetizados dice relación con la serie de condiciones que ha establecido éste, de un modo directo e indirecto en la comercialización de esta modalidad. Una importante condición en el ofrecimiento de estas ofertas es la información. Para el TDLC es fundamental que los consumidores cuenten con toda la información disponible necesaria para optar por estos servicios paquetizados u optar por aquellos de modo independiente. Así, ha recomendado que se identifique el precio de cada uno de estos servicios por separado y el descuento que conlleva ofrecerlos de modo conjunto, ofrecer éstos de manera separada o desnuda e impedir que los paquetes de servicios incluyan la telefonía fija y

la móvil. Lo anterior sin perjuicio de las obligaciones respecto de los paquetes u ofertas conjuntas que ostentan los operadores declarados como dominantes por el TDLC en virtud del DS N° 724 del MTT, tantas veces estudiado.

Como se dijo no queda claro si estas recomendaciones afectan sólo a los operadores dominantes o también se extiende a otros agentes del mercado. Concluimos que se trataría sólo respecto de los dominantes, ya que son estos los que justamente, dado el poder de mercado que ostentan, pueden realizar un ilícito anticompetitivo.

De esta forma el TDLC, mediante el informe N° 2 y la sentencia N° 97 y a través de las medidas antes anotadas, intenta que el mercado se comporte de un modo transparente respecto de las paquetizaciones, inyectando de esta forma más competencia al sector, con la consecuente baja en las tarifas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **A. Publicaciones.**

7. AGOSTINI, Claudio., GÓMEZ-LOBO, Andrés., GONZÁLEZ, Aldo., JADRESIC, Alejandro., SAAVEDRA, Eduardo. Informe de la Comisión Asesora del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones Revisión estratégica de la regulación de las telecomunicaciones, 2006.
8. AGÜERO, Francisco. La Calificación del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia como Condición de la Libertad o Regulación de Tarifas de Telecomunicaciones. Boletín Latinoamericano de Competencia, Nº 18, Febrero de 2004.
9. AGÜERO, Francisco. Tarifas de empresas de utilidad pública. Telecomunicaciones, agua potable, electricidad y gas. Editorial Lexis Nexis Chile, Santiago, 2003.
10. AGÜERO, Francisco. Tarifas y procedimiento de fijación de tarifas. Santiago, Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2005.
11. AGURTO, Renato. "Sector telecomunicaciones". En Cristián Larroulet (editor), Soluciones privadas a problemas públicos. Santiago de Chile: Instituto Libertad y Desarrollo, 1991
12. BITRAN & ASOCIADOS. Impactos de la Fusión VTR-Metrópolis Intercom en el mercado nacional de las telecomunicaciones. Análisis ex-post de un fallo controvertido. Santiago, agosto de 2008.
13. CALZADA, Joan., TRILLAS, Francesc. Los precios de interconexión en las telecomunicaciones: de la teoría a la práctica. Hacienda pública española, Revista de Economía pública, Instituto de estudios fiscales, 2005.

14. COLOMA, Fernando., TARZIJÁN, Jorge. Regulación: objetivos, problemas y opciones que se abren en el mercado de la telefonía fija local, Revista ABANTE, Vol. 7, Nº 2, pp. 147-177, Santiago, octubre de 2004.
15. DE BIJL, Paul., PEITZ, Martin. Competition and Regulation in Telecommunications Markets. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague, November 2000.
16. FISCHER, Ronald., SERRA, Pablo. Evaluación de la regulación de las telecomunicaciones en Chile. Revista *Perspectivas*, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, vol. 6, Nº 1, 2002 (pp. 45-77).
17. GONZÁLEZ, Aldo. Estudio sobre la revisión de la institucionalidad regulatoria de los servicios sometidos a fijación tarifaria. Departamento de Economía, universidad de Chile
18. INVERSIONES RÍO HURTADO. Revisión de la regulación tarifaria en telecomunicaciones, 2007.
19. LEVY Brian y SPILLER Pablo. "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation". Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 10, Nº2, pp. 201-246, 1994, Oxford University Press.
20. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. Agenda Digital 2006 – 2010. Accesible desde el sitio web: <http://www.modernizacion.gob.cl/>.
21. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD Communications Outlook 2009, 2009.
22. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Relationship between regulators and competition authorities, 1999.

- 23. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT.**  
Telecommunication regulatory institutional structures and responsibilities, 2006.
- 24. OVALLE, José.** Derecho de las telecomunicaciones. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Santiago, 2005.
- 25. OVALLE, José.** Las Telecomunicaciones en Chile, Editorial Jurídica Conosur, Santiago de Chile, 2001.
- 26. PEÑA, Richard.** Primer Informe sobre criterios y conceptos utilizados por el tribunal de defensa de la libre competencia, Centro de Libre competencia, Pontificia Universidad Católica, 2007
- 27. RAINERI, Ricardo.** Desagregación de redes y reventa de servicios de telecomunicaciones: extensión de la obligación a los operadores no dominantes. Documento de trabajo, Departamento de ingeniería industrial y de sistemas. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2004.
- 28. RAINERI, Ricardo.** CA y Simultaneidad tarifaria de servicios de telecomunicaciones. Seminario regulatorio de Telecomunicaciones: convergencia y nuevos desafíos, Universidad de Chile, Santiago, 2007.
- 29. RIVERA, Milagros.** La regulación de las telecomunicaciones en Chile, el difícil camino hacia la transparencia. Cuadernos de información n°15, Facultad de Comunicaciones, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2002.
- 30. SIERRA, Lucas.** política y arquitectura en la regulación de telecomunicaciones: experiencias comparadas, 2006.

- 31.** SUBSECRETARÍA DE TELECOMUNICACIONES. Documento de Respuesta a consulta pública “Remoción de obstáculos para el desarrollo de las telecomunicaciones en el corto plazo”, 2006.
- 32.** TABJA, Rodrigo. Análisis de la tarificación para la telefonía pública local en Chile. Tesis de magíster, Facultad de ciencias físicas y matemáticas. Universidad de Chile, 1997.

## **B. Jurisprudencia**

- 33.** Informe N°02 / 2009, del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de 30 de enero de 2009 dictada en la causa NC 246-08 Solicitud de Informe del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones sobre régimen tarifario de servicios de telefonía fija.
- 34.** Resolución N°01 / 2004, del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de 25 de octubre de 2004, dictada en la causa NC 02-2004 Consulta de Liberty Comunicaciones de Chile Uno Ltda., y Cristal Chile Comunicaciones S.A., sobre eventual fusión de Metrópolis Intercom y VTR S.A.
- 35.** Resolución N°02 / 2004, del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de 04 de enero de 2005, dictada en la causa NC 01-2004 Consulta de Telefónica Móviles S.A., sobre aprobación de acuerdo de eventual toma de control de Bellsouth Comunicaciones S.A.
- 36.** Resolución N°27 / 2008, del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de 17 de julio de 2008, dictada en la causa NC 198-2007 Consulta de SUBTEL sobre participación de concesionarios de telefonía móvil en concurso público de telefonía móvil digital avanzada.

- 37.** Sentencia N°25 /2005, del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de 03 de agosto de 2005, dictada en la causa C 35-2004, Denuncia de Héctor Sotomayor Inostroza contra Entel PCS.
- 38.** Sentencia N°28 /2005, del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de 07 de septiembre de 2005, dictada en la causa C 50-2004, Requerimiento del Fiscal Nacional Económico contra Empresas de TV Cable Loncomilla S.A., Holding de Televisión S.A. y CMET.
- 39.** Sentencia N°45 /2006, del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de 26 de octubre de 2007, dictada en la causa C 60-2005, Demanda de Voissnet S.A. y requerimiento de la FNE en contra de CTC.
- 40.** Sentencia N°72 /2008, del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de 31 de julio de 2008, dictada en la causa C 125-2007, Demanda de CMET S.A.C.I. contra Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A.
- 41.** Sentencia N°88 /2009, del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de 31 de julio de 2008, dictada en la causa C 126-2007, Demanda de OPS Ingeniería Ltda. y Otros contra Telefónica Móviles de Chile S.A.