

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

C.P.C. N° 826/887

ANT: Solicitud sobre cambio de Signatario en Acuerdo "INTELSAT" y denuncia contra ENTEL-CHILE, formuladas por CHILESAT S.A. Ingresos N°s 3-91 y 41-91.

MAT: Dictamen de la Comisión.

SANTIAGO, 15 OCT 1992

1.- CHILESAT S.A., empresa titular de una concesión de servicio intermedio de telecomunicaciones de larga distancia, que presta servicios de transmisión de larga distancia nacionales e internacionales vía satélite, ha solicitado a esta Comisión lo siguiente:

1.1.- Que se proponga a las autoridades correspondientes la sustitución de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A., ENTEL-CHILE, como Signatario de Chile del Tratado Internacional denominado "Acuerdo Relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite" "INTELSAT", mediante su reemplazo por alguno de los organismos especializados en telecomunicaciones existentes en la actual estructura del Estado; y

1.2.- Que disponga lo necesario para que se requiera a ENTEL-CHILE ante la H. Comisión Resolutiva, a fin de que se la sancione por entorpecimiento a la libre competencia. Esta denuncia atribuye a ENTEL-CHILE dilación injustificada en la tramitación ante INTELSAT de una solicitud de reserva de segmento espacial, demora que originó su rechazo e impidió a CHILESAT S.A. obtener capacidad satelital que le habría permitido prestar servicios de telefonía internacional.

1.3.- Con respecto a su petición sobre sustitución del Signatario, CHILESAT S.A. la funda, esencialmente, en privilegios que, según afirma, genera para ENTEL-CHILE la función de Signatario que cumple en conformidad con los Acuerdos sobre INTELSAT, situación que, en su concepto, le proporciona ventajas inconvenientes desde el punto de vista de la libre competencia, en la actividad comercial que también desarrolla como suministradora de servicios a usuarios del sistema de comunicaciones por satélite, y perjuicios a sus competidores que también prestan estos servicios.

Explica lo siguiente:

a) Como Signatario, ENTEL-CHILE tiene funciones y atribuciones específicas en lo tocante a la organización y funcionamiento del Organismo Internacional correspondiente.

Dicho rol le permite participación y conocimiento de información privilegiados, sobre planes, políticas y programas de INTELSAT; sobre desarrollo de nuevas tecnologías; sobre adquisición y puesta en operación de nuevos satélites de comunicaciones; sobre disponibilidad presente y demanda futura de uso de sistemas satelitales. Le permite, también, participar en la proposición y aprobación de las políticas tarifarias de la Organización; en la proposición y aprobación de sistemas satelitales diferentes de los de propiedad de INTELSAT; en la determinación de las características y requisitos técnicos de las instalaciones terrenas de los competidores de ENTEL-CHILE usuarios de los servicios de INTELSAT, y en la revisión e inspección de dichas instalaciones para las autorizaciones de funcionamiento.

b) Como de conformidad con el Tratado, las relaciones entre INTELSAT y los usuarios de los bienes y equipos de propiedad de la Organización deben cursarse a través del Signatario, toda solicitud a INTELSAT, sea de reserva de uso de segmento espacial, de modificación de los contratos vigentes, de reserva futura de sistemas satelitales, etc, deben dirigirse por intermedio de ENTEL-CHILE, situación que permite a esta empresa conocer con anticipación información privilegiada sobre los planes de acción de sus competidores, sus futuras inversiones, el aumento de su capacidad de operación, el tipo de servicio que prestarán, etc.

c) La información privilegiada mencionada en la letra a), es importante para CHILESAT y para otros competidores de ENTEL-CHILE, porque su conocimiento establece un grado de igualdad en aspectos que son indispensables para competir eficientemente con ésta.

La información privilegiada señalada en la letra b) permite a ENTEL-CHILE conocer y manejar información propia de sus competidores, ventaja que no se origina en el mejor manejo de su actividad empresarial y que es incompatible con las normas sobre protección de la libre competencia.

1.4.- En los fundamentos de su denuncia señalada en 1.2., CHILESAT S.A. expone:

a) Mediante la solicitud que en definitiva no prosperó, pidió a INTELSAT una reserva con carácter de primera opción, de segmento espacial en un determinado satélite y transpondedor, disponible al tiempo de presentarse la petición, para hacerla efectiva el 1 de Agosto de 1992.

Tal reserva fracasó porque ENTEL-CHILE, según la

denunciante, retrasó la petición correspondiente que como Signatario debió hacer a INTELSAT y, en la comunicación por télex a dicho Organismo, omitió informarle que había recibido de CHILESAT la suma de US\$ 25.000 como pago para asegurar la mantención de esa reserva, situación que permitió a un Signatario de otro país, solicitar, pagar y obtener en definitiva los derechos de reserva del mismo segmento espacial, desplazando a CHILESAT.

b) Señala la reclamante que no es aventurado afirmar que ENTEL-CHILE actuó en este caso protegiendo sus propios intereses, pues la telefonía internacional constituye una parte importante en el mercado de telecomunicaciones de larga distancia que tradicionalmente ha servido en forma monopólica.

2.- ENTEL-CHILE, ha contestado las presentaciones de CHILESAT, con los argumentos que se indican a continuación:

2.1. En relación con la petición sobre sustitución del Signatario, señalada en 1.1.:

a) Las tarifas que ENTEL-CHILE cobra a CHILESAT por arriendo de capacidad satelital, son las mismas que INTELSAT cobra a sus Signatarios. No existe ningún recargo por los costos que para ENTEL-CHILE significa el manejo administrativo y financiero del arriendo referido;

b) ENTEL-CHILE jamás ha negado a CHILESAT acceso a información técnica, comercial o de planificación del Sistema INTELSAT; por el contrario, le ha facilitado a dicha empresa que personeros suyos asistan a todas las reuniones de representantes de operaciones y a las reuniones de tráfico que INTELSAT organiza, en que se discuten los temas aludidos;

c) INTELSAT se maneja como una empresa internacional en la cual ENTEL-CHILE es accionista minoritario con una participación en su capital del 0.629954%;

d) Para actuar en la Junta de Gobernadores de INTELSAT, que es la instancia que detenta parte de las atribuciones indicadas por CHILESAT, ENTEL-CHILE debe anualmente llegar a acuerdo con los Signatarios de Argentina y Paraguay para nombrar un Gobernador, función que alternadamente desempeñan un representante de ENTEL-CHILE y un representante que designa el Signatario de Argentina;

e) Como representante comercial de INTELSAT, ENTEL-CHILE es responsable ante dicha Organización por los pagos de los servicios contratados en el país, incluidos los de CHILESAT.

ENTEL-CHILE cree haber actuado en forma honesta y leal

en su caracter de Signatario de INTELSAT.

2.2.- En relación con la denuncia señalada en 1.2.:

a) La solicitud de reserva de CHILESAT ingresó a ENTEL-CHILE un día jueves. ENTEL-CHILE, mediante télex, solicitó a INTELSAT la reserva pedida el lunes siguiente; esto es: dos días hábiles después de la recepción de la carta de CHILESAT. Al siguiente día, martes, ENTEL-CHILE solicitó a CHILESAT sustituir el cheque enviado a nombre de ella para pagar la reserva, por otro girado en favor de INTELSAT, canjeándose los documentos ese mismo día. El miércoles de la misma semana, ENTEL-CHILE remitió por correo aéreo certificado el referido cheque a INTELSAT en Estados Unidos.

b) El martes de la semana siguiente, INTELSAT comunicó por télex a ENTEL-CHILE que la capacidad de segmento espacial solicitada para CHILESAT estaba disponible; sin embargo, por telex posterior pero del mismo día, avisó que había sido concedida a otro Signatario. Sobre este punto, ENTEL-CHILE afirma que nunca antes se le presentó una situación semejante, en que a ella no cabe responsabilidad, no correspondiéndole, tampoco, juzgar ni calificar la actitud de INTELSAT.

c) Por lo expuesto, la denunciada considera que no puede atribuirsele actuación dolosa o descuidada, pues, en su proceder se ajustó en todo momento a las normas establecidas, mejorando incluso los tiempos ocupados en ocasiones anteriores referentes a reservas para CHILESAT.

d) Añade que CHILESAT, con la colaboración de ENTEL-CHILE, ha comprometido para sus requerimientos, capacidad satelital a INTELSAT en otro transpondedor del mismo satélite, por lo que su problema se encuentra solucionado .

3.- CHILESAT S.A. ha insistido en su solicitud y en su denuncia, descartando las argumentaciones de ENTEL-CHILE. En cuanto a que CHILESAT haya obtenido segmento espacial con posterioridad al fracaso de la solicitud que origina la denuncia, afirma que sus negociaciones con INTELSAT para usar otro transpondedor no están finiquitadas, sin perjuicio que el transpondedor ofrecido tiene características distintas que requieren importantes inversiones de CHILESAT para hacerlo compatible con sus instalaciones.

4.- La Unidad de Ingeniería Económica de la Fiscalía, en su estudio sobre el reclamo de CHILESAT relativo a restricciones a la competencia que puede generar la participación de ENTEL-CHILE en INTELSAT y en el mercado nacional de las telecomunicaciones vía satélite, ha informado lo siguiente:

4.1.- El Organismo denominado "International Telecommunication Satellite Organization", INTELSAT, hasta el momento es el único poseedor de satélites de alcance mundial en lo que respecta a Chile.

Este consorcio, al que pertenecen como miembros más de cien países, responde al propósito de proporcionar un sistema global comercial de comunicaciones vía satélite de alcance mundial.

En el Acuerdo para crear INTELSAT es Parte el Gobierno de Chile, quien designó a ENTEL-CHILE como Signatario del mismo.

4.2.- Desde la promulgación del Decreto Ley N° 211, de 1973, se han presentado ante los Organismos Antimonopolios numerosas denuncias contra ENTEL-CHILE: las primeras, por discriminar en contra de algunos de los operadores de larga distancia internacional que existían en el país; las posteriores, por su incursión directa o a través de filiales, en la prestación de servicios a usuarios finales. En todas estas denuncias, los competidores de ENTEL-CHILE han objetado su doble calidad, como prestadora de servicios a usuarios finales y Signatario del Acuerdo INTELSAT.

En los Dictámenes y Resoluciones recaídos en dichas denuncias, se ha expresado que la reunión de las calidades mencionadas es una sola empresa como ENTEL-CHILE, atenta contra la transparencia del mercado de las telecomunicaciones en nuestro país.

4.3.- En la actualidad ENTEL-CHILE tiene en el mercado nacional competencia en todos los servicios que presta.

Desde Enero de 1989 las tarifas de ENTEL-CHILE son fijadas por la Autoridad.

Los servicios a usuarios finales ENTEL-CHILE los proporciona a través de filiales, pudiendo demostrar que no discrimina entre éstas y sus competidores, ya que sus precios de transferencia internos pueden verificarse fácilmente.

No se ha podido comprobar en forma fehaciente que ENTEL-CHILE haya abusado de su calidad de Signatario ni efectuado prácticas de competencia desleal.

4.4 - Concluye la Unidad de Ingeniería Económica de la Fiscalía que, para la transparencia del mercado, es aconsejable que ENTEL-CHILE deje de ser el Signatario del Acuerdo sobre INTELSAT y que ese rol lo asuma un organismo técnico del Estado, o un consorcio que podrían formar todos los interesados en el acceso directo al Sistema de Satélites de Comunicaciones de INTELSAT, incluso los agentes que en el futuro participen en

Chile en el mercado de las comunicaciones vía satélite.

5.- La Fiscalía Nacional Económica ha señalado a esta Comisión que para una mejor información sobre la situación actual del mercado de las telecomunicaciones vía satélite en Chile y como parte de las investigaciones que ha practicado en relación con las presentaciones de CHILESAT S.A., en conocimiento de que la empresa mencionada, desde mediados del presente año, -según profundas informaciones de prensa-, está cursando un 25% del tráfico total del país en larga distancia internacional, y que VTR Telecomunicaciones S.A. proyecta iniciar en breve la prestación de estos mismos servicios, ambas en competencia con ENTEL-CHILE, encomendó a uno de sus abogados participar en el ciclo de charlas y seminario sobre INTELSAT, organizado por la Subsecretaría de Telecomunicaciones, que se llevó a efecto en los días 31 de Agosto y 1 de Septiembre de 1992, en reuniones presididas por el señor Subsecretario, que contaron con la asistencia de un equipo multidisciplinario de profesionales de SUBTEL, y de un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores.

5.1. Los temas tratados en dichas reuniones, guardan relación directa con la materia de estos antecedentes. Un informe agregado a este expediente, da cuenta detallada de su contenido, el que puede reseñarse señalando lo siguiente:

La flexibilidad para el acceso directo a INTELSAT expuesta personalmente por el señor Luis B. Perillán, Director de la Región Latinoamericana y El Caribe de INTELSAT, y el estudio por esta Organización de esquemas de participación de los usuarios en su capital, con la consiguiente eliminación de la responsabilidad pecuniaria del Signatario por actos de terceros; la alternativa ofrecida por el señor Subsecretario de Telecomunicaciones de estudiar una posible garantía del Estado para sustituir la del Signatario por operaciones de terceros usuarios del sistema de INTELSAT; la disposición manifestada por ENTEL-CHILE, como Signatario, de facilitar el acceso directo a INTELSAT si se le releva de su responsabilidad financiera por los actos de dichos usuarios con INTELSAT; la disposición favorable de CHILESAT S.A. y de VTR Telecomunicaciones S.A., para efectuar los aportes de capital a INTELSAT sugeridos por el señor Perillán, y otros antecedentes que también menciona este informe, permiten establecer que existen actualmente condiciones muy propicias para implantar modalidades de operación en el mercado de las telecomunicaciones vía satélite, que aseguren a todos los agentes chilenos que en él participen, el libre ejercicio de su actividad económica, con la transparencia y competitividad indispensables en un régimen de libre concurrencia y, especialmente, el acceso directo al sistema de INTELSAT bajo condiciones abiertas y no discriminatorias, tanto para los actuales usuarios como para los nuevos que puedan surgir en el mercado chileno.

5.2. Para avanzar en la materialización de las intenciones expresadas en las charlas y reuniones del Seminario referidas; en particular, sobre los aportes de los usuarios al capital de INTELSAT; sobre la creación de una organización o consorcio que les agruparía y que podría llegar a ser el nuevo Signatario, en reemplazo de ENTEL-CHILE; sobre eventuales contrataciones de seguros que, en una primera etapa, pudieran utilizarse para garantizar a ENTEL-CHILE su actual responsabilidad financiera por actos de terceros realizados directamente con INTELSAT, etc., la Subsecretaría de Telecomunicaciones ha convocado a reuniones de trabajo que se están celebrando periódicamente en sus oficinas durante el mes de Septiembre y que continuarán realizándose en adelante, a los asesores jurídicos de ENTEL-CHILE, CHILESAT y VTR Telecomunicaciones S.A., quienes con profesionales de la Subsecretaría y la presencia de un representante del señor Fiscal Nacional Económico invitado como observador, han avanzado en la discusión y convenido medidas que resuelven algunos aspectos del problema abordado, conducentes a la solución global que se persigue; por ejemplo:

a) El Fiscal de ENTEL-CHILE, señor Hernán Silva Vergara, ha asumido compromiso para que su representada, como Signatario, envíe a INTELSAT dos cartas, con sendas autorizaciones para el acceso directo inmediato a INTELSAT, de CHILESAT S.A. y VTR Telecomunicaciones S.A.. El tenor de estas cartas considera un modelo dejado por el señor Luis Perillán, mejorado con el acuerdo unánime de los personeros de las empresas de telecomunicaciones, que incluye también una solicitud a INTELSAT para que envíe a los usuarios con acceso directo autorizado, copia de toda la documentación con informaciones técnicas que entregue al Signatario, y de las citaciones a reuniones que convoque la Organización, incluidas a las referentes a Juntas de Gobernadores;

b) Los estudios técnicos y jurídicos que han aportado las Empresas de Telecomunicaciones para ser discutidos, sobre la creación de un consorcio que las agrupe para constituir una persona jurídica que, con la aprobación del Supremo Gobierno, pueda ser el nuevo Signatario en representación de Chile del Acuerdo INTELSAT. Este nuevo ente, en cuya elaboración las empresas señaladas continúan trabajando, se proyecta para estar en funciones en Marzo de 1993;

En la creación de esta persona jurídica se persiguen diversos objetivos que los asistentes a estas sesiones comparten plenamente, como ser: el establecimiento de relaciones directas lo mas amplias posible con INTELSAT de los usuarios concesionarios chilenos actuales y futuros que operen en el mercado de las comunicaciones via satélite, cuya libre entrada a este consorcio se dispondrá; que el objeto de la nueva persona

jurídica sea restringido, tanto para permitir el actuar independiente de las empresas de telecomunicaciones en su gestión propia, como para evitar conflictos de intereses entre los socios o accionistas del consorcio; que la responsabilidad financiera ante INTELSAT del nuevo Signatario sea asumida y garantizada, en la proporción que corresponda, por cada usuario con acceso directo a INTELSAT. En suma, que la operación del nuevo ente dé al mercado chileno de las telecomunicaciones vía satélite garantías sobre libre entrada, igualdad, transparencia y competitividad;

c) El compromiso de las empresas asistentes de continuar reuniéndose en la Subsecretaría de Telecomunicaciones, para participar, en lo que corresponda, en las decisiones que en relación con estas materias se adoptarán a la brevedad, conforme a la voluntad expresada por el señor Subsecretario de Telecomunicaciones.

6.- El señor Fiscal Nacional Económico en su informe a esta Comisión, contenido en el oficio N° 829, de 24 de Septiembre de 1992, ha formulado en relación con las materias investigadas a que se ha hecho referencia, las conclusiones que siguen:

6.1.- Desde el punto de vista de la libre competencia, es absolutamente inconveniente que subsista la doble calidad que actualmente reviste la Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A., ENTEL-CHILE, como Signatario de Chile del Tratado Internacional denominado "Acuerdo relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite", "INTELSAT", y como suministradora de servicios de telecomunicaciones vía satélite, en competencia con otros prestadores de estos mismos servicios.

6.2.- La Subsecretaría de Telecomunicaciones está dedicada a resolver la situación recién señalada, con el acuerdo de las empresas de telecomunicaciones que tienen concesiones de servicio intermedio de larga distancia nacional e internacional vía satélite, incluida ENTEL-CHILE.

6.3.- Las autorizaciones que ha comprometido ENTEL-CHILE a CHILESAT S.A. y VTR Telecomunicaciones S.A., para tener acceso directo a INTELSAT y para obtener de esta Organización copia de la información pertinente que remite al Signatario y de las citaciones a las reuniones que ella convoque, incluidas las Juntas de Gobernadores, constituyen también un avance en el trato igualitario que deben tener estas empresas en competencia.

6.4.- En cuanto a la denuncia de CHILESAT S.A., los antecedentes reseñados demuestran que esta empresa está cursando un porcentaje importante del tráfico total del país en larga distancia internacional, para lo cual ha obtenido de INTELSAT,

distancia internacional, para lo cual ha obtenido de INTELSAT, con intervención del Signatario, capacidad satelital y de uso del sistema en un volumen superior al de dos países de El Caribe considerados en conjunto, según la información proporcionada por el Director Regional de Latinoamérica y El Caribe de "INTELSAT". Por lo tanto, la no fructificación de una reserva pedida para hacerla efectiva a contar del 1 de Agosto de 1992, que fundamenta esta denuncia, no ha producido efectos en el mercado de las telecomunicaciones vía satélite, ni corresponde calificarla como producto de una maniobra atentatoria de la libre competencia.

7.- Esta Comisión Preventiva Central concuerda con las conclusiones del señor Fiscal Nacional Económico indicadas en el número precedente y las hace suyas en todas sus partes.

Sin embargo de lo anterior, con el objeto de estudiar la aplicación de otras medidas preventivas que, en su oportunidad, pueda estimar pertinentes, la Comisión encomienda a la Fiscalía Nacional Económica mantenerla permanentemente informada de los avances y decisiones que se adopten por la autoridad y por los agentes que participan en Chile en el mercado de las comunicaciones vía satélite, en relación con la sustitución del actual Signatario de los Acuerdos sobre INTELSAT en representación de Chile, pues estima imprescindibles y urgentes tales decisiones, para asegurar la vigencia de condiciones de libre y leal competencia en dicho mercado, tanto para empresas concesionarias del Servicio de que se trata como para futuros partícipes del mismo.

Notifíquese al señor Fiscal Nacional Económico, a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A., ENTEL-CHILE, y a CHILESAT S.A..

Transcribese al señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones.

El presente dictamen fué acordado en sesión de 8 de Octubre de 1992, por la unanimidad de sus miembros presentes señores Ricardo Paredes Molina, Presidente Subrogante, Pablo Serra Banfi, Rodemil Morales Avendaño, Emanuel Friedman Corvalán y Jorge Alfaro Fernandois.

Ricardo Paredes
P/S
J. Morales
J. Alfaro
M. Angélica Ortíz