

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

C.P.C. N° 847/292

ANT: Denuncias de don Rafael Sariego y otros en contra de Compañía de Teléfonos de Chile S.A. sobre cobro de cargo de asignación de línea telefónica.
 Ings. N°s 268-90 y 72-91.

MAT: Dictamen de la Comisión.

SANTIAGO, ~~11~~ ABR 1993

1.- Con fecha 2 de Abril de 1990 don Rafael Sariego Arrate, domiciliado en Santa Irene N° 2874, La Florida, denunció ante la Fiscalía Nacional Económica hechos que calificó de abusos monopólicos cometidos por la Compañía de Teléfonos de Chile S.A. con motivo de la aplicación del cargo de asignación en la venta de líneas telefónicas. En el curso de la investigación que originó su denuncia, el señor Sariego asumió la representación de 353 personas de La Florida que, al igual que él, habían reclamado por los mismos hechos ante la Subsecretaría de Telecomunicaciones y que, señaló, habrían sido también perjudicadas por C.T.C.

Con fecha 3 de Septiembre de 1991, el señor Subsecretario de Telecomunicaciones remitió para unirla a la lista de suscriptores que reclamaron ante su repartición en contra de C.T.C., una presentación dirigida a la Subsecretaría, por la cual don Roque Orlando Noriega Castillo reclama del cobro que le ha hecho la Compañía señalada por concepto de cargo de habilitación de servicio telefónico en la comuna de La Florida.

2.- La materia de todos estos reclamos puede resumirse del siguiente modo, de acuerdo al mérito de los numerosos antecedentes reunidos en una prolongada investigación efectuada por la Fiscalía, muchos de ellos requeridos especialmente por esta Comisión Preventiva Central en distintas sesiones en que ha conocido del asunto.

2.1. El Decreto Supremo N° 136, de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Economía, Fomento y Reconstrucción, publicado en el Diario Oficial del 4 de Enero de 1989, que determinó niveles y estructuras tarifarias a la Compañía de Teléfonos de Chile S.A., en su artículo 4° fijó el cargo por asignación de línea en cobros anuales promedios

de monto decreciente, para regir en los años 1989, 1990, 1991 y 1992, hasta llegar a cero en 1993.

2.2. Con anterioridad a la vigencia del Decreto Supremo antes citado el referido cargo de asignación de línea estaba sujeto al régimen de libertad de precios y su monto era libremente fijado por C.T.C.

2.3. Todos los reclamantes celebraron sus contratos de suministro de servicio telefónico bajo el sistema de pago anticipado a la instalación de los teléfonos. En los contratos que obran en autos la instalación fue comprometida por C.T.C. para efectuarla en el tercer trimestre de 1989.

2.4. La casi totalidad de los contratos de suministro de servicio telefónico que rolan en autos y fundan los reclamos, incluso el del señor Sariego, fueron pactados por los suscriptores en fechas anteriores al 4 de Enero de 1989, cuando el cargo de asignación de línea lo fijaba libremente la compañía telefónica según ya se expresó. El resto de estos contratos llevan fechas del mes de Enero de 1989, del día 4 en adelante, y dos de ellos tienen data del mes de Mayo de 1989.

2.5. Los reclamantes sostienen que con posterioridad a la celebración de sus contratos con C.T.C., esta empresa ha ofrecido idénticos servicios en el mismo sector en que viven por valores inferiores a los cobrados a ellos, diferencia que consideran injustificada por lo que piden se les devuelva.

3.- La opinión de C.T.C. planteada ante la Subsecretaría de Telecomunicaciones y reiterada ante la Fiscalía Nacional Económica, sostiene:

3.1. Que dichos reclamos son improcedentes porque las normas sobre cargo de asignación de línea telefónica, contenidas en el Decreto Supremo N° 136, citado y en la Resolución N° 66, de 7 de Febrero de 1990, de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de 5 de Marzo de 1990, - que establece un procedimiento para el cobro anticipado del cargo de asignación de línea-, sólo rigen desde la fecha de publicación de estas disposiciones en el Diario Oficial, pues a contar de ellas entraron en vigencia. Tales fechas, posteriores a las de los contratos celebrados con los reclamantes, determinan que esas disposiciones no les afectan y que dichos contratos son convenciones perfeccionadas válidamente bajo el imperio de las normas legales y reglamentarias vigentes al tiempo de su otorgamiento.

3.2. Explica, además, que el cobro del referido cargo de asignación de línea con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto N° 136 citado, lo ha administrado con libertad, pero cuidando que el cargo promedio para cada año no exceda los valores señalados en el artículo 4° de ese Decreto, situación que ha informado a la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

3.3. No obstante lo anterior, C.T.C. ofreció abordar los casos con connotación social planteados por los reclamantes, por su sola voluntad, con el fin de allanar el camino a una solución definitiva del problema planteado.

4. Fundada en lo expuesto en el punto 3.3. precedente, la Fiscalía instó al señor Sariego en representación de los reclamantes y a la Compañía, para buscar una fórmula de solución.

4.1. Como resultado de esta gestión don Rafael Sariego Arrate, por sí y en representación de los 353 reclamantes, y la Compañía de Teléfonos de Chile S.A. celebraron el 28 de Octubre de 1991 un avenimiento.

5.- En virtud del avenimiento señalado las partes acuerdan y declaran lo siguiente:

5.1. Renegociar las deudas pendientes de 216 reclamantes, sobre la base de considerarles como deuda actual la que tenían por concepto de capital al 30 de Septiembre de 1990, - fecha en que la Compañía hizo efectivo un compromiso asumido con la Subsecretaría de Telecomunicaciones en virtud del cual suspendió la cobranza pendiente a los reclamantes -, menos un 25% de ese monto, con la posibilidad de pagar la suma resultante de contado o hasta en un máximo de 24 cuotas mensuales, con el interés, también mensual, de 1,3%, para lo cual cada una de las personas beneficiadas con la repactación debería suscribir el correspondiente convenio.

Esta repactación se funda exclusivamente, según expresa el avenimiento, en razones humanitarias que dicen relación con la situación socioeconómica de los suscriptores a quienes beneficia y no significa reconocimiento alguno de la Compañía de Teléfonos de Chile S.A. respecto de lo expuesto por los reclamantes ni precedente ni derecho de ningún tipo para éstos ni para terceros.

5.2. El Sr. Sariego, en la representación ya indicada, declara superada la situación, acepta las explicaciones de C.T.C. sobre la legalidad de su actuación en la aplicación del cargo de asignación de línea y sobre inexistencia de abuso de posición monopólica en su conducta.

Se desiste también de todo reclamo, denuncia o demanda que hubiere interpuesto en la Fiscalía Nacional Económica, en la Subsecretaría de Telecomunicaciones o en cualquier otro organismo público o privado de cualquiera naturaleza, renunciando a toda denuncia, reclamo o demanda que pueda interponer ante cualquier organismo privado o ante los tribunales de justicia.

5.3. Ambas partes se dan amplio y completo finiquito en relación con el problema planteado.

6.- La Compañía de Teléfonos de Chile, con fecha 15 de Enero de 1992 informó que habían concurrido a negociar 205 suscriptores; que a otros cuatro suscriptores que pagaron al contado se les hará el abono en sus cuentas telefónicas mensuales hasta completar el monto total de la devolución, equivalente al 25% del valor pagado originalmente; y que a siete suscriptores con deuda pendiente que aún no firman convenio, se les cobrará dicha deuda aplicándoles todos los beneficios del avenimiento y suponiendo un plazo (cantidad de cuotas) igual a las pendientes al momento en que C.T.C. congeló el cobro.

7.- A requerimiento de esta Comisión Preventiva Central la Compañía de Teléfonos de Chile S.A. informó:

7.1. Sobre su estrategia de venta para la Región Metropolitana en los cinco meses anteriores a la fijación del cargo de asignación de línea, entre otros antecedentes, lo siguiente:

-- Que mayoritariamente ella consistió en la contratación anticipada a la fecha de conexión del servicio (venta de líneas en verde);

-- Las formas de pago eran al contado, o al crédito con plazo de hasta 24 meses contado desde la fecha del contrato y una tasa de interés distinta e inferior que la de mercado;

-- El llamado a contratar se hacía por correspondencia al domicilio del solicitante hasta Septiembre de 1989, fecha en que se inició complementariamente la venta de servicios telefónicos directa en el domicilio del interesado por medio de vendedores de la Compañía;

-- El plazo informado para concurrir a suscribir el contrato era de 15 días; no obstante, vencido este término la Compañía lo extendía por otro período también de 15 días, expirado el cual sin prosperar el llamado, se entendía que no existía interés procediéndose a citar a otro postulante, porque un 50% de los solicitantes se desisten de su petición original por cambios de domicilio, fallecimientos, compras en el mercado secundario, etc.

7.2. La capacidad de líneas disponible para instalación durante 1989 en la Central La Florida fue de 2.485 y con ellas se cubrió la venta de los años 1988 y 1989.

7.3. El número de contratos celebrados con suscriptores de La Florida en 1988 y 1989 para instalación en 1989, fue de 131 en 1988, 71 en el primer semestre de 1989 y 2.146 en el segundo semestre de 1989.

7.4. Los montos del cargo de asignación de línea neto para la Central La Florida fueron los siguientes en los períodos que se indican:

-- Segundo semestre de 1988: en los meses de Agosto y Septiembre el valor era \$ 129.917.- en categoría residencial, y en los meses de Octubre, Noviembre y Diciembre era de \$ 141.833, en la misma categoría. Durante este periodo los valores del cargo de asignación eran libres. La diferencia de precios en ambos períodos obedece a que en Octubre se aplicó un reajuste general por la variación del I.P.C., según procedimiento habitual que efectuaba la Compañía periódicamente. Tales valores, no obstante, eran inferiores en más de un 50% al precio en que se transaban las líneas en el mercado secundario, por la fuerte demanda existente en esa fecha, situación que ha disminuído notablemente debido al elevado aumento de oferta de líneas generado por el Plan de Ampliaciones iniciado por la Compañía en 1988, que significa duplicar el número de ellas en servicio en cuatro años.

-- Primer semestre de 1989. El valor de la categoría residencial fue de \$ 146.724.-

Desde esta época, los valores, a pesar de ser libres en términos individuales (categoría y planta), estaban sujetos a la limitación del valor promedio del art. 4º del Decreto Supremo N° 136, ya citado. Sin embargo, los valores que se cobraron estaban fijados para Enero de 1989 con anterioridad a la dictación del referido Decreto y su variación respecto de los precios de Diciembre de 1988, corresponde al procedimiento habitual de mantenimiento de valores reales indicado anteriormente.

-- Segundo semestre de 1989. El valor de la categoría residencial fue de \$ 64.655.-

La rebaja obedeció a la necesidad de cumplir con los promedios de ingresos establecidos en el art. 4 del Decreto Supremo N° 136 y al hecho que se iniciaría durante el segundo semestre la venta masiva de líneas en La Florida (2.146 contratos suscritos en ese período), de modo que si no se bajaba el valor se hubieran superado los promedios establecidos en el Decreto Tarifario. De hecho, en el primer semestre se suscribieron sólo 71 contratos en ventas aisladas y fuera de proceso de venta masivo.

7.5. Es necesario tener presente que el sistema de adecuación tarifaria establecido en el Decreto N° 136, citado, y en la Ley de Telecomunicaciones, se realiza a nivel general de los ingresos del concesionario y no tiene relación con la situación particular de cada suscriptor ya que las adecuaciones no son balanceadas a ese nivel. En efecto, la disminución paulatina del cargo de asignación de línea y de las tarifas de larga distancia se cubre con un aumento de las tarifas del servicio local que son pagadas por todos los suscriptores de la Compañía de Teléfonos de Chile S.A. y no sólo por aquéllos que compraron líneas desde 1989 en adelante o por aquéllos que efectuaron llamadas de larga distancia. En un ejercicio anual, la Compañía está autorizada para percibir un ingreso por los tres conceptos indicados, de manera tal que el hecho de anticipar o no el cargo de asignación no influye en dicho ingreso, ya que siempre debe cobrar por ese concepto un cargo promedio anual, es más, ésta es la razón por la cual no se fijó una tarifa por el cargo de asignación, sino un ingreso promedio anual.

8.- En relación con información proporcionada por C.T.C. con fecha 10 de Julio de 1992, en que da cuenta acerca del plan de expansión de líneas que se encuentra ejecutando, - que incrementa en el país aproximadamente a 1.800.000 líneas telefónicas en el año 1997, las 500.000 líneas existentes aproximadamente en el año 1988 -; en que también señala que la Compañía ha terminado con la venta de líneas telefónicas con pago anticipado a la instalación del servicio; en que se refiere a un nuevo contrato de suministro telefónico que está implementando en el cual se eliminan cláusulas del anterior que han originado problemas, y en que da noticias respecto de la suscripción de un convenio que ha celebrado con la Subsecretaría de Telecomunicaciones y el Servicio Nacional del Consumidor, por el cual se conforma una Comisión que permite resolver en forma expedita los reclamos que presentan los suscriptores, se solicitaron los textos del nuevo contrato y del convenio referidos y una información de la Compañía ante el reclamo de don Roque Orlando Noriega Castillo, para su análisis por esta Comisión.

9.- Con fecha 26 de Octubre de 1992 la Compañía de Teléfonos de Chile remitió los antecedentes solicitados, respecto de los cuales cabe señalar:

9.1. Respecto del texto del nuevo contrato de suministro telefónico, que la Compañía de Teléfonos de Chile S.A. somete a conocimiento y aprobación de esta Comisión, su contenido así como el de los documentos internos que dicha Compañía ha creado para utilizarlos en las contrataciones de servicio telefónico, no merecen reparos atendidos los antecedentes de que esta Comisión dispone. Cabe señalar que

efectivamente el nuevo contrato elimina la venta de líneas telefónicas con pago anticipado al momento de la conexión del servicio.

9.2. En relación con el convenio suscrito por la Subsecretaría de Telecomunicaciones, el Servicio Nacional del Consumidor y la Compañía de Teléfonos de Chile S.A., cabe expresar:

Que tal convenio es de fecha 14 de abril de 1992; crea una Comisión encargada de resolver los reclamos de los suscriptores y usuarios de C.T.C. que digan relación con el servicio de suministro telefónico; esta Comisión la integran un miembro designado por SUBTEL, otro designado por SERNAC, - ambos con derecho a voz y voto en los acuerdos y resoluciones de la Comisión -, y por un representante nombrado por C.T.C. quien sólo tiene derecho a voz; el Convenio contiene la designación de los miembros de la Comisión señalada, precisa los casos que se entregan a la competencia de la misma, establece normas substantivas y de procedimiento a las que deberá ajustarse en sus actuaciones, que incluyen las realidades técnicas y económicas pertinentes; establece el compromiso de la Compañía de Teléfonos de Chile de aceptar las resoluciones que emanen de la Comisión en el campo de sus atribuciones, salvo que por imposibilidad absoluta, sea de carácter técnico o jurídico, no puedan ser cumplidas por ella. En este último caso y en otros en que no haya solución posible al alcance de la Comisión, se dispone que los antecedentes deberán ponerse en conocimiento del SERNAC quien actuará conforme a sus atribuciones.

C.T.C. informa que hasta su sesión N° 11 esta Comisión ha dictado 204 resoluciones.

9.3. Sobre la situación del reclamante don Roque Orlando Castillo Noriega, C.T.C. señala que, como una nueva forma de buscar satisfacción a las reclamaciones de sus suscriptores, estaría dispuesta a dar un tratamiento especial al problema del señor Castillo que ponga término a estos procesos sobre reclamos por cobros de cargo de asignación de línea telefónica.

10.- A requerimiento de esta Comisión Preventiva Central el señor Subsecretario de Telecomunicaciones informó lo siguiente en relación con los fundamentos técnicos y económicos que sustentan la fijación del cargo de asignación de línea:

-- Por Decreto N° 136 publicado en el Diario Oficial el 4 de Enero de 1989, se fijaron los niveles y estructuras tarifarias para la C.T.C. S.A., estableciéndose tres áreas tarifarias (norte, centro y sur) con tres categorías de clientes (Residencial, Comercial y PABX) y con dos sistemas de tarificación (Servicio Local Medido y Servicio de Renta Plana Mensual).

-- En el Decreto se incluye también, el calendario de ajuste de las tarifas para el quinquenio 1989-1993. Además, en el artículo 4º del citado Decreto se establece el denominado cargo por asignación de línea también para el quinquenio 1989-1993, como un cobro promedio anual que decrece hasta llegar a 0 el año 1993. Este cargo es un complemento a los ingresos que el concesionario percibe por las tarifas y tiene por objeto concurrir a financiar los costos en que él incurre para proveer el servicio y que no se encuentran cubiertos por las tarifas, todo ello durante el período de transición de cinco años.

-- El carácter complementario del Cargo de Asignación aparece de manifiesto en lo dispuesto en el artículo 9º transitorio del D.F.L. N° 1 de 1987, al manifestar que considerando una empresa eficiente, el concesionario calculará la rentabilidad global sobre activos que se alcanza con las tarifas vigentes de los servicios sujetos a regulación, "incluyendo los ingresos provenientes del cargo de asignación de línea". El inciso final refuerza esta idea al vincularlo directamente con un proceso de adecuación tarifaria, expresando que este cargo deberá realizarse en forma gradual y en consistencia con el proceso de ajuste tarifario, de tal forma que éste sea compensado a través del diferencial de ingresos generados por el ajuste de tarifas con cobro mensual de los servicios regulados.

-- Además del carácter complementario del Cargo de Asignación, debe destacarse que su monto fijado en el Decreto N° 136, comprende a un "cobro promedio anual". Esto significa que el cobro que el concesionario puede hacer durante un año no puede sobrepasar, en promedio general, el monto fijado en dicho Decreto para cada año.

10.1. El señor Subsecretario confirma la información proporcionada por C.T.C. respecto de los valores del cargo de asignación cobrados por ésta durante el primer y segundo semestre de 1989 e indica, además, que no le es posible confirmar los valores que por dicho concepto cobró dicha Compañía en el segundo semestre de 1988, porque con anterioridad a la publicación del Decreto Supremo N° 136, el cargo de asignación era libremente establecido por C.T.C. S.A., de tal forma que sus suscriptores debían pagar el valor del cargo de asignación vigente al tiempo de contratación del servicio telefónico.

10.2. El señor Subsecretario también ha informado que SUBTEL no puede negar validez a las consecuencias de contratos celebrados antes de la entrada en vigencia tanto del Decreto Supremo N° 136 citado, como de la Resolución N° 66 de su Subsecretaría, publicada en el Diario Oficial el 5 de Marzo de 1990. Añade que su Repartición carece de atribuciones legales y reglamentarias expresas para actuar

como tribunal administrativo con competencia e imperio, en la resolución de cuestiones patrimoniales que se puedan suscitar entre concesionarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones y sus respectivos abonados, materia esta última que, a su juicio, cabe dentro de la competencia de los Tribunales Ordinarios de Justicia.

11.- Con el mérito de estos antecedentes y oído el señor Fiscal Nacional Económico, esta Comisión Preventiva Central formula las siguientes consideraciones:

11.1. Se encuentra establecido en autos que la Compañía de Teléfonos de Chile S.A. en el primer semestre de 1989, en los contratos de suministro telefónico que celebró con suscriptores de la comuna de La Florida bajo la modalidad de pago anticipado a la conexión del servicio, les cobró a sus clientes por concepto de cargo de asignación de línea la suma de \$ 146.724.- y que, en el segundo semestre del mismo año, en la misma comuna, cobró a sus nuevos suscriptores, por el mismo concepto, la cantidad de \$ 64.655.-

11.2. La estrategia de venta de C.T.C. reflejada en la información consignada en el apartado precedente, unida a su práctica detectada en numerosos casos de reclamantes a quienes la Compañía envió cartas con instrucciones perentorias para concurrir en un lapso muy breve a suscribir contratos de suministro de servicio telefónico, bajo apercibimiento de tenerlos por desistidos de sus solicitudes de teléfono en caso de no presentarse, - con la que logró pactar con dichos clientes precios altos que en un lapso posterior reducido la misma Compañía rebajó sustancialmente-; no obstante los argumentos de la defensa de dicha Compañía, en concepto de esta Comisión constituye clara demostración de la aplicación de una política de "descreme de mercado", que es una forma de discriminación de precios contraria a la libre competencia, por la cual en el presente caso se ofreció un mismo servicio, en una misma comuna, a distintos valores que variaron significativamente en un lapso de 17 meses, en términos tales que la oferta de la Compañía agotó primero la demanda de teléfonos de los interesados con mayor disposición a pagar un precio elevado, para, una vez satisfechas las necesidades de este segmento de consumidores, rebajar dicho precio con el objeto de acceder a otro segmento de consumidores.

La conducta descrita constituye también un abuso de posición monopólica, pues la Compañía de Teléfonos de Chile S.A. es la única oferente del servicio telefónico tradicional en la comuna de La Florida.

11.3. No obstante lo anterior, la Comisión tiene presente en relación con este caso las circunstancias que pasan a señalarse a continuación:

11.3.1. La decisión ya adoptada por la denunciada de poner término a las ventas de líneas telefónicas con pago anticipado a la fecha de instalación del servicio;

11.3.2. A partir de 1993 no existe cobro por concepto de cargo de asignación de línea telefónica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto Supremo N° 136, de Transportes y Economía, publicado en el Diario Oficial el 4 de Enero de 1989;

11.3.3. Las cláusulas del avenimiento celebrado por la denunciada con 216 suscriptores que reclamaron por el monto del cobro que en su oportunidad convinieron por concepto de cargo de asignación de línea, para dar solución a los problemas de tales reclamantes;

11.3.4. La disposición manifestada por C.T.C. de resolver también el problema del denunciante señor Roque Orlando Noriega Castillo en los términos que ha señalado;

11.3.5. El convenio celebrado por la Subsecretaría de Telecomunicaciones y el Servicio Nacional del Consumidor con la Compañía de Teléfonos de Chile S.A., para el efecto de resolver los reclamos de suscriptores y usuarios de C.T.C. que digan relación con el servicio de suministro telefónico.

12.- Esta Comisión acuerda, en virtud de sus atribuciones, declarar:

a) Que la conducta de la Compañía de Teléfonos de Chile S.A. a que se refiere estos antecedentes, es reprochable y, por lo tanto, que se previene a la denunciada para no repetir este tipo de conducta.

b). Que las circunstancias detalladas en los distintos párrafos del apartado 11.3. del presente dictamen, demuestran a esta Comisión que la denunciada se ha preocupado de resolver los problemas de los denunciados de autos, de crear instrumentos y de concurrir a la formación de un Organismo, que eviten o solucionen los reclamos de los suscriptores y usuarios de C.T.C. que digan relación con el servicio de suministro telefónico.

c) Que en razón de lo declarado en la letra b) precedente, no solicita por ahora al señor Fiscal Nacional Económico que requiera ante la H. Comisión Resolutiva la

aplicación de sanciones a la Compañía de Teléfonos de Chile S.A., por los hechos materia de esta causa.

Notifíquese al señor Fiscal Nacional Económico, a la Compañía de Teléfonos de Chile S.A. y a los señores Rafael Sariego Arrate y Roque Orlando Noriega Castillo.

El presente dictamen fue acordado en sesión de 25 de Marzo de 1993 de esta Comisión Preventiva Central por la unanimidad de sus miembros presentes señores Ricardo Paredes Molina, Presidente Subrogante; Pablo Serra Banfi, Rodemil Morales Avendaño y Jorge Alfaro Fernandois.

Ricardo Paredes

P. Serra

M. Angélica Ortíz

J. Alfaro