

854 / 371

C.P.C. N° _____

ANT. : Denuncia de don Narciso Irureta y otros por infracción al Decreto Ley N° 211, de 1973, en el cobro de los servicios de telefonía móvil y móvil celular.

MAT. : Dictamen de la Comisión.

Santiago, 3 MAY 1993

1.- Don Narciso Irureta Aburto; don Ramón Briones Espinosa y don José Mella Segovia, abogados, domiciliados en Sótero del Río N° 326, Oficina 1003, solicitaron al Fiscal Nacional Económico instruyera una investigación por infracciones a la libre competencia en la operación y explotación de los servicios de telefonía pública móvil y móvil celular y requerir de la H. Comisión Resolutiva el uso de la facultad que le confiere el artículo 5° inciso final, del Decreto Ley N° 211, de 1973, sobre libre competencia, para solicitar la modificación del artículo 29 de la Ley N° 18.168, en el sentido de incluir los mencionados servicios entre aquéllos que, por operar en condiciones monopólicas, deban estar sujetos a fijación tarifaria, aduciendo las siguientes razones:

a) Los precios de la telefonía pública móvil celular son excesivos en relación al servicio telefónico público fijo, lo que no tiene justificación si se considera el monto de las inversiones para su instalación, pues éste último tiene un mayor costo al usar planta externa que requiere de altas inversiones lo que no ocurre con el uso del espectro radioeléctrico que usa el servicio telefónico móvil y móvil celular.

b) Al no estar sujetos a fijación tarifaria, las empresas denunciadas cobran precios similares y no precisan, para efectos de su cobro, el tiempo real de la comunicación o llamados en que existen fracciones de minuto, optando por cobrar al usuario la totalidad del minuto siguiente.

c) En la actualidad, estos servicios atienden a más de 40.000 abonados, encontrándose en franca expansión y competencia con la telefonía local, por lo que su situación monopólica no se condice con los niveles de inversión y desarrollo masivo que han experimentado desde sus inicios a la fecha.

d) En virtud de la exclusión de la telefonía móvil de entre los servicios de telecomunicaciones taxativamente indicados en el artículo 29, inciso segundo, de la Ley General de Telecomunicaciones N° 18.168, para la modificación de esta norma es necesaria una calificación expresa de la II. Comisión Resolutive en cuanto a que las condiciones existentes en el mercado no son suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria, por lo que deberían fijarse sus precios de conformidad con las disposiciones de dicho cuerpo legal.

e) Al dictarse la Resolución Exenta N° 354, de 1988, de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, Chile adoptó el sistema de telefonía pública móvil celular denominado American Advanced Mobile Phone Service, en adelante AMPS que sólo permite en una misma zona geográfica hasta dos concesionarios de telefonía celular, las que operan en condiciones de mercado que no son suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria.

Los denunciados, acompañaron a su presentación, una publicación del diario "El Mercurio", de Santiago de Chile, referente a la expansión de la telefonía celular.

2.- A fojas 46, 52, 62 y 95, CTC Celular S.A.; Cidcom Celular; Telecom Celular S.A. y VTR Celular, respectivamente, dieron respuesta al traslado de la denuncia conferido por el señor Fiscal Nacional Económico, en los siguientes términos:

a) El sistema adoptado en Chile contempla un espectro radio-eléctrico de 832 canales asignados para todos los operadores, cobertura que fomenta la competencia y produce un mayor rendimiento; si decreciera el número de canales al existir un mayor número de operadores se encarecería el sistema.

b) Las características de ubicuidad, movilidad y clientes no cautivos según contrato, propias de la telefonía celular, implican un alto costo de inversión y explotación del servicio, a diferencia de la telefonía fija, sistema en el que la concentración de usuarios abarata sus costos pues implica instalar menos planta externa.

Al respecto, conviene aclarar que:

1.- La telefonía móvil requiere una inversión por abonado 5 o 7 veces superior a la requerida por la telefonía fija comercial y, la móvil celular, 3 a 4 veces dicha inversión.

2.- Los plazos de obsolescencia de los equipos de telefonía fija son muchísimo más largos que los equipos celulares.

3.- Las tarifas cobradas en Chile son inferiores, en relación con las inversiones efectuadas, a las cobradas a nivel internacional, según se puede deducir de la publicación acompañada a fojas 57.

c) Una de las mayores diferencias de costo de explotación que existe entre ambos servicios es la capacidad de cursar tráfico, expresada ésta como "la tasa de tráfico por usuario", en la hora activa, ya que con inversiones similares en la telefonía celular móvil se cubre, aproximadamente, la cuarta parte de la tasa de tráfico de la telefonía fija, esto es, 0.025 Erlangs versus 0.100 Erlangs por usuario.

d) Respecto de cobros similares por las empresas, no es efectivo, pues los precios y planes tarifarios de CTC CELULAR y su competencia difieren, según consta en cuadros comparativos que acompaña a fojas 41 y 42, por la diferencia de servicios que se ofrecen en directa relación con el tipo de red -para portátiles o no-, la cantidad de usuarios, el nivel de confiabilidad del servicio, la cobertura, la estructura horaria con pasos de cobros que en el caso de CTC CELULAR es de

558 958 1 + 98 1 RCR 1003 10712

30 segundos, y de sí se cobra tiempo de conversación efectiva o tiempo en el aire para las llamadas exitosas o para llamadas no exitosas.

e) En cuanto a la precisión de la duración exacta de las comunicaciones, CIDCOM y CTC CELULAR que operan en la misma área de concesión, tienen tratamiento diferente para cada una de las variables que se puedan presentar, Informadas oportuna y profusamente al público por CTC CELULAR, según consta en la carpeta que se acompaña a fojas 43, de la siguiente manera: cobra solamente desde que se contesta la llamada, es decir, tiempo real de conversación; no cobra llamadas que no excedan de 7 segundos, y los pasos de cobro son cada 30 segundos.

f) Los competidores directos del servicio de telefonía móvil que presta CIDCOM CELULAR son las mismas empresas de telefonía móvil celular que operan en las zonas de concesión, sin perjuicio de las compañías de teléfonos de red fija que ya existían cuando se dictó la Ley N° 18.168, razón por la cual el legislador consideró que se debía excluir la telefonía móvil de aquéllas cuyos precios podían ser regulados;

g) VTR Celular ofrece a sus abonados 5 planes de tarifas alternativos, que incluyen: cargo base mensual; cobro por minuto (2 horarios); minutos libres (sin cobro), y los siguientes servicios actualmente en operación: ramíng, casilla de mensajes; arriendo de terminales celulares (renta fono); fax celular, servicio de operadora y otros.

h) Telecom Celular utiliza el siguiente procedimiento para el cobro de sus tarifas: Seis segundos o menos, no se cobra; entre 7 y 30 segundos, se cobran 30; superior a 30 segundos, se cobra el tiempo efectivo de llamada.

En las llamadas de larga distancia, se aplica el sistema utilizado por las empresas de telefonía fija a las cuales TELECOM CELULAR S.A. se encuentra interconectada, aproximándose al minuto siguiente la duración de la llamada, valores que se encuentran regulados por la Autoridad.

i) Si bien es cierto cada empresa operadora de telefonía pública móvil celular tiene su propio sistema tarifario, los precios son similares por cuanto están envueltos similares costos operacionales y de inversión. Por ello, la existencia de dos operadores favorece una competencia que tiende a un mejor servicio por un valor más conveniente;

Así, cada operador debe desarrollar sus propias estrategias de mercado, ofreciendo una red de telecomunicaciones más amplia y precios convenientes para sus potenciales usuarios y evitar que sus clientes opten por la competencia, para lo que tienen plena libertad desde el momento en que ellos son propietarios del equipo terminal y pueden escoger en cualquier momento con cuál de las empresas quieren operar. Evitan así el llamado "churn" y ganan nuevos abonados al servicio.

Existe una competencia de dos compañías por zona, además de competir con la telefonía fija. Por otra parte, debido a los acuerdos entre las diversas empresas de telefonía celular, cualquier suscriptor de CTC CELULAR o CIDCOM puede usar su aparato telefónico en las áreas de concesión de las otras dos empresas de telefonía celular, VTR CELULAR y TELECOM y viceversa.

Ello implica, en la práctica, que sean cuatro las empresas de telefonía celular que compiten entre sí.

j) Los denunciantes, no proporcionan ningún antecedente que fundamente su petición de que los precios de los dos oligopolios que conforman la telefonía celular deban ser regulados.

Lo que realmente afirman los denunciantes es que los precios cobrados por la telefonía móvil celular no se condicionan con los niveles de inversión ni con el desarrollo masivo que este servicio ha experimentado, sin analizar realmente si hay o no un mercado competitivo;

Sin embargo, en el libre ejercicio de una actividad económica no es exigencia que los ingresos o precios estén condicionados a determinados niveles de inversión. No se conoce cuál es el criterio que permite asegurar que los precios armonicen con los niveles de inversión y, en consecuencia, ser o no regulados por la autoridad.

k) Lo que el legislador ha tenido en consideración para establecer un régimen de fijación de tarifas es la existencia de un mercado imperfecto.

Según la jurisprudencia reiterada en la materia, tales condiciones consisten principalmente en la existencia de un mercado cautivo y en el hecho que el usuario no tenga posibilidad de pactar el valor del servicio con el prestador del mismo lo que, por el contrario, ocurre en el caso de la telefonía de planta fija.

Tratándose de la telefonía celular, el mercado no es imperfecto, no hay un mercado cautivo y los abonados pueden libremente contratar el servicio, en uno u otro operador, con planes de tarifas diferentes.

l) Finalmente, los denunciantes no demuestran objetivamente que existan infracciones a la libre competencia, tales como reparto de cuotas, acuerdos de precios, etc. por lo que debe rechazarse la denuncia interpuesta.

3.- Por oficio N° 35099, de 19 de Noviembre de 1992, el señor Subsecretario de Telecomunicaciones informó, a petición del señor Fiscal Nacional, la denuncia en estudio, concluyendo que los antecedentes analizados demuestran que el mercado de la telefonía celular se muestra marcadamente competitivo, especialmente, por los siguientes motivos:

a) Las tarifas que cobran CTC celular y CIDCOM celular son menores que las de VTR celular y TELECOM celular, siendo una probable explicación el tamaño y concentración del mercado;

b) La diferencia de tarifas entre los planes de mínimo costo es de aproximadamente \$ 100 entre las empresas;

c) No se puede afirmar y comprobar a la luz de los antecedentes, que existe concertación de precios entre las empresas o que una de ellas hace de líder; en el hecho, los planes tarifarios establecen diferentes valores por cargo fijo mensual; por minuto en horario normal; cargo por minuto bajo y número de minutos locales sin cargo.

d) Deben considerarse, además, los servicios adicionales que las empresas ofrecen, tales como servicios de asistencia técnica; mantención; información; diversidad de equipos terminales, etc.

4.- A fojas 165, Telefonía Celular de Chile S.A. solicita se tenga presente que los antecedentes acompañados conforman elementos de juicio suficientes para concluir que la regulación del mercado de la telefonía pública móvil y móvil celular no es oportuna ni razonable, especialmente, frente a la necesidad de una libertad tarifaria que permita acelerar el proceso de introducción y desarrollo de este nuevo servicio.

5.- Por oficio N° 324, de 15 de Abril de 1993, el señor Fiscal Nacional Económico informó a esta Comisión Preventiva Central la denuncia formulada por los abogados señores Narciso Irureta Aburto, Ramón Briones Espinosa y José Mella Segovia, expresando que atendidas las alegaciones hechas por las empresas recurridas; Informe de la Subsecretaría de Telecomunicaciones y antecedentes allegados a la investigación por la propia Fiscalía, las actuales condiciones del mercado son suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria, por lo que no resulta procedente requerir a la H. Comisión Resolutiva que solicite la modificación o derogación de la norma establecida en el inciso segundo del artículo 29 de la actual Ley General de Telecomunicaciones N° 18.168, en orden a establecer un sistema de regulación tarifaria de la telefonía móvil y móvil celular.

6.- De acuerdo con la investigación practicada por la Fiscalía Nacional Económica y, en especial, lo informado por el señor Subsecretario de Telecomunicaciones, el análisis por empresas en una misma área de concesión demuestra que el mercado de la telefonía celular es competitivo y que no existen infracciones a la libre competencia derivadas de una posición dominante en el mercado o de carácter monopolístico, por parte de las denunciadas.

7.- Considerando las tarifas cobradas por las diversas empresas que ofrecen el servicio de Telefonía Móvil en el país, es posible afirmar que los planes tarifarios son distintos, diferenciándose en función de la cantidad de minutos que ofrecen sin cargo; costo promedio de planes según el número de minutos efectivos de comunicación y cargo fijo mensual.

Del mismo modo, de la evaluación de los distintos planes y dependiendo del número de minutos de comunicación, el usuario puede conocer el plan de menor costo, cargo por minuto bajo, precio por minuto normal y precio por minuto nocturno.

Como lo expresa el señor Fiscal Nacional, Chile ostenta uno de los precios más bajos, a nivel mundial, por minuto de comunicación, en lo que a telefonía móvil se refiere, según se demuestra con las publicaciones acompañadas a fojas 44 y 45.

8.- Junto con lo anterior, deben considerarse los servicios adicionales que ofrecen las empresas concesionarias, tales como equipos terminales; asistencia técnica y cobertura, lo que las hace ser aún más diferentes y competitivas.

9.- Finalmente, respecto de la telefonía móvil, según lo informado por la Subsecretaría de Telecomunicaciones, es técnicamente posible asignar nuevas bandas, aparte de aquéllas con que opera CIDCOM, existiendo factibilidad técnica para un operador más en la XI y XII Región.

10.- En conformidad con los antecedentes expuestos, esta Comisión expresa que, por ahora, no estima necesario ni conveniente requerir de la H. Comisión Resolutiva que, en uso de la facultad que le confiere el artículo 5º, inciso final, del Decreto Ley Nº 211, de 1973, sobre libre competencia, solicite la modificación de la norma establecida en el inciso segundo del artículo 29 de la actual Ley General de Telecomunicaciones Nº 18.168, en orden a someter las tarifas de la telefonía móvil y móvil celular a fijación o regulación de precios.

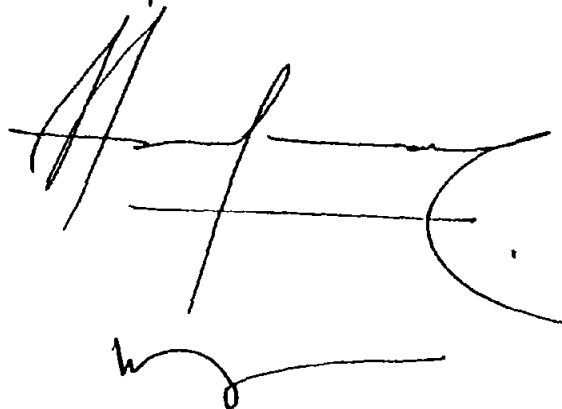
Lo anterior no obsta a la facultad de los Organismos Antimonopolios para sancionar cualquier abuso de carácter monopólico en la prestación del servicio público de telefonía móvil y/o móvil celular si una situación así fuere comprobada.

Corresponde a los Organismos Antimonopolios no sólo la corrección y castigo de los atentados a la libre competencia, sino la prevención de su ocurrencia, por lo que esta Comisión encomendará al señor Fiscal Nacional Económico la observación atenta y permanente del mercado de la telefonía móvil celular.

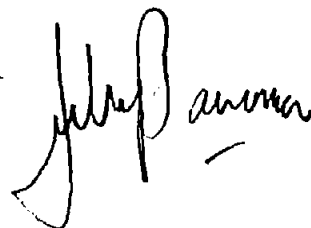
Notifíquese a los recurrentes; a las empresas CTC Celular S.A.; Cldcom Celular; Telecom Celular S.A. y V.T.R. Celular; al señor Subsecretario de Telecomunicaciones y al señor Fiscal Nacional Económico.

El presente dictamen fue acordado en sesión de 15 de Abril de 1992 por la unanimidad de sus miembros presentes señores Alejandro Jadresic Marinovic, Presidente; Ricardo Vicuña Poblete; Juan Manuel Baraona Sainz, Emanuel Friedman Corvalán y Jorge Alfaro Fernandols.

Alejandro



Ricardo Vicuña P



M. Angélica Ortogonal