FISCALIA NACIONAL ECONOMICA

ORD. N° 2311
ANT.: Denuncia contra operadores móviles de red por atentado contra la libre competencia. Rol N° 2307-14 FNE.
MAT.: Recomendación de modificación normativa.

Santiago, 26 de diciembre de 2016

A : SR. ANDRÉS GÓMEZ-LOBO
MINISTRO
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES
AMUNATEGUI 139
SANTIAGO
REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO

DE : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

Esta Fiscalía desarrolló la investigación del Antecedente, que se centró en analizar las ventas conjuntas de equipos celulares y planes de servicios de telecomunicaciones móviles, efectuadas Entel, Movistar y Claro, quienes vinculan el precio del terminal al plan de telefonía. En dicho modelo, el usuario paga únicamente el valor del plan de servicios de telecomunicaciones móviles durante la vigencia del contrato (valor que es mayor a la tarifa de un plan idéntico contratado sin adquirir conjuntamente un equipo), no cobrándose las cuotas de arriendo del terminal en la medida que el usuario se mantenga en la compañía con el plan contratado o con uno de mayor cargo fijo.

Si bien en este caso no se constataron infracciones al DL N° 211, se verificó que la política de ventas paquetizadas utilizada principalmente por Entel y Claro, puede en ciertos casos erigir barreras artificiales de cambio para los usuarios. Ello, por cuanto, dichas empresas fijan cuotas de arriendo muy elevadas, por un valor que no dice relación con el financiamiento recibido y/o con el valor del terminal o equipo (a diferencia de la empresa Movistar que fija las cuotas de arriendo en relación al valor del financiamiento entregado). Así, en los casos de Claro y principalmente en Entel, se observaron un importante número de casos en que si un usuario desea portarse a otra compañía terminaría pagando por el terminal un monto muy superior al que habría pagado si hubiese adquirido el mismo terminal con un préstamo bajo la tasa máxima convencional, máxima tasa permitida por el sistema financiero.

En virtud de lo anterior, esta Fiscalía ha considerado necesario, en ejercicio de la atribución de la letra q) del artículo 39 del DL N° 211, recomendar a la Presidenta de la República, a través del Ministerio que Ud. dirige, la dictación de medidas normativas a fin de eliminar, o reducir considerablemente, los efectos nocivos para la competencia que pueda generar el sistema de financiamiento utilizado por las principales compañías móviles. Dicha normativa debiese tener por objeto:

Huérfanos N°670
Pisos 8, 9 y 10.
Santiago de Chile
Tel. (56 2) 27 535 600
www.fne.gob.cl

(i) Estructurar el financiamiento de los terminales móviles de manera independiente del plan de telefonía, lo que otorgará una mayor transparencia al mercado y reducirá las barreras a la salida de los usuarios;

(ii) Profundizar exigencia de información establecida hoy en la normativa sectorial, tanto en las tiendas físicas como en la web, de manera que incluya toda la información técnica y comercial del equipo y del servicio, tanto cuando estos se adquieren conjuntamente, como cuando se hacen separadamente, lo que permitirá tener consumidores mejor informados, lo cual fomentará la competencia en los mercados de planes y venta de equipos.

(iii) Fomentar las herramientas de recuperación de los montos del financiamiento de los equipos móviles, permitiendo a los operadores móviles el envío de las deudas relacionadas con dichos equipos a un banco de morosidades, lo que permitirá excluir del mercado a aquellas personas que solamente buscan abusar del sistema (hoy alrededor de un 8%), beneficiando al resto de los usuarios.

Un mayor detalle de las consideraciones que justifican lo expuesto referida se encuentra tanto en el Informe de Archivo de esta investigación, elaborado por la División Antimonopolios de este servicio, como en la Resolución de Archivo; documentos que en copia adjuntan al presente Oficio.

Saluda atentamente,

REPUBLICA DE CHILE * FISCAL NACIONAL * FISCALIA NACIONAL ECONOMICA

FELIPE IRARRÁZABAL PHILIPPI
FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

Abogado FNE
Juan Ignacio Donoso
Fono: 2 7535602

Huérfanos N°670
Pisos 8, 9 y 10.
Santiago de Chile
Tel. (56 2) 27 535 600
www.fne.gob.cl

FISCALIA
NACIONAL
ECONOMICA

Santiago, 20 DIC 2016

VISTOS:

1) La denuncia, de fecha 11 de septiembre de 2014, en contra de las empresas de telefonía móvil por incurrir en determinadas conductas que restringirían la competencia al conectar o integrar el mercado de servicios móviles de voz y datos ("**Servicios de Telecomunicaciones Móviles**") con el de venta de equipos telefónicos;

2) El informe de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico ("**OCDE**") del año 2013 *Mobile Handset Acquisition Models*, relativo a los modelos de adquisición de terminales o equipos móviles;

3) El Informe de Archivo de la División Antimonopolio, de fecha 7 de diciembre de 2016;

4) Lo dispuesto en los artículos 1°, 2°, 3° y 39 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2005, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211 de 1973 ("**DL 211**").

CONSIDERANDO:

1) Que la investigación se centró en determinar los efectos para la competencia de las ventas paquetizadas de planes de Servicios de Telecomunicaciones Móviles con equipos telefónicos, cuando el precio pagado por el terminal está vinculado al pagado por el plan de telefonía. En dicho modelo, utilizado en el país por las empresas Entel, Movistar y Claro, el usuario paga únicamente el valor del plan de Servicios de Telecomunicaciones Móviles durante la vigencia del contrato (valor que es mayor a la tarifa de un plan idéntico contratado sin adquirir conjuntamente un equipo), no cobrándose las cuotas de arriendo del terminal en la medida que el usuario se mantenga en la compañía con el plan contratado o con uno de mayor cargo fijo.

2) Que la principal preocupación con dicho modelo de financiamiento de terminales móviles, radica en que las compañías móviles pueden fijar cuotas de arriendo por el equipo muy elevadas, que no dicen relación con el

financiamiento recibido y/o con el valor del terminal o equipo, a fin de limitar la posibilidad de portación del usuario antes de concluidos los meses del contrato de arriendo. Lo anterior no solamente puede constituir una barrera a la salida artificial a los usuarios, sino que también dificulta la comparación de los servicios paquetizados con la adquisición de ambos componentes separadamente.

3) Que, de acuerdo al análisis efectuado por la División Antimonopolios de esta Fiscalía, en un porcentaje importante de las ofertas de las compañías Claro y Entel la cuota inicial del equipo sumado a las cuotas de arriendo excede considerablemente el precio de prepago del terminal, al punto que incluso en ciertos casos, si el usuario se porta luego de catorce meses de permanencia en la compañía, pagaría por el equipo un valor mayor que si lo hubiese adquirido con un crédito bajo la tasa de interés máxima convencional, la cual es la tasa de interés más alta admitida en el mercado financiero.

4) Que, de esta manera, si bien la política de ventas paquetizadas de planes de Servicios de Telecomunicaciones Móviles empleada por los principales actores de telefonía móvil del país estaría generando distorsiones en la competencia, ella también generaría efectos beneficiosos para los usuarios, por cuanto les permite acceder a un mecanismo de financiamiento para adquirir terminales que de otra manera no habrían podido hacerlo.

5) Que, sin perjuicio de lo anterior, a juicio de esta Fiscalía es necesario que dichas ventas paquetizadas sean debidamente reguladas, de manera que se eliminen, o reduzcan considerablemente, los efectos nocivos para la competencia que pueden generar, manteniéndose sus beneficios para los usuarios.

6) Que, en virtud de lo anterior, a juicio de esta Fiscalía es recomendable que se adopten medidas legales y/o reglamentarias destinadas a:

   (i) Estructurar el financiamiento de los terminales móviles de manera independiente del plan de telefonía, de modo que el usuario pague una cuota mensual por el equipo separada de la mensualidad por el plan de Servicios de Telecomunicaciones Móviles, lo que permitirá otorgar una mayor transparencia al mercado y reducir las barreras a la salida de los usuarios;

(ii) Poner a disposición de los usuarios, tanto en las tiendas físicas como en la web, toda la información técnica y comercial del equipo y del servicio, tanto cuando estos se adquieren conjuntamente, como cuando se hacen separadamente (incluyendo, por ejemplo, información relativa a los valores del equipo y plan, características del servicio, y atributos técnicos del equipo). Lo anterior, que es consistente con medidas adoptadas en el extranjero, permitirá tener consumidores mejor informados, lo cual fomentará la competencia en los mercados de planes y venta de equipos. Y,

(iii) Fomentar las herramientas de recuperación de los montos del financiamiento de los equipos móviles, permitiendo a los operadores móviles el envío de las deudas relacionadas con dichos equipos a un banco de morosidades, por cuanto no existe otro medio efectivo para recuperarlas. Lo anterior permitirá excluir del mercado a aquellas personas que solamente buscan abusar del sistema y beneficiará directamente a los demás usuarios de telefonía, ya que al existir mecanismos para que las empresas puedan recuperar los montos impagos relacionados a terminales móviles, se reducirán los incobrables, y podrán entregar mayores y mejores opciones de financiamiento a los demás clientes, o estos podrán otorgarse a un mayor número de personas.

Comentario adicional:

La información juega un rol crucial en la competencia de los mercados. Así, las empresas tienen incentivos para crear problemas de información de manera de explotar poder de mercado. En virtud de lo anterior, al incrementarse el conocimiento se puede fomentar la competencia en los mercados.

RESUELVO:

ARCHÍVESE la denuncia Rol 2307-16 FNE, sin perjuicio de las facultades de la Fiscalía Nacional Económica de velar permanentemente por la libre competencia en los mercados, y de abrir nuevas investigaciones si existieran antecedentes que así los justificaren.

RECOMIÉNDESE al Presidente de la República, a través del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, a que se adopten las medidas legales y/o reglamentarias destinadas a: (i) estructurar el financiamiento de los terminales móviles de manera independiente del plan de telefonía; (ii) poner a disposición de los usuarios toda la información técnica y comercial del equipo y del servicio, tanto en las tiendas físicas como en la web; y (iii) fomentar las herramientas de recuperación de los montos del financiamiento de los equipos móviles; todo ello de conformidad a lo establecido en el artículo 39, letra q), del DL 211 de 1973.

ANÓTESE Y COMUNÍQUESE.

Rol FNE 2307-14

REPÚBLICA DE CHILE
FISCAL NACIONAL
FISCALIA NACIONAL ECONÓMICA

FELIPE IRARRÁZABAL PHILIPPI
FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

GKP/PGS/JID/PSM/PAM

FISCALIA NACIONAL ECONOMICA

ANT.: Investigación Rol N° 2307-14 FNE, Denuncia contra operadores móviles de red por atentado contra la libre competencia.

MAT.: Informe de Archivo.

Santiago, 07 DIC 2016

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS

Por medio del presente, informamos los resultados de la investigación del Antecedente, recomendando su archivo, en virtud de las consideraciones que a continuación se exponen:

I. ANTECEDENTES

1. El 11 de septiembre de 2014 se presentó una denuncia en contra de las empresas de telefonía móvil por incurrir en determinadas conductas que restringirían la competencia en dicho mercado.

2. De acuerdo a lo expresado por el denunciante, las empresas de telefonía móvil, amparadas en la Resolución Exenta N° 1068, de 8 de abril de 2013, de la Subsecretaria de Telecomunicaciones ("**Subtel**"), bloquearían los equipos terminales móviles por razones de índole comercial, como son que el suscriptor o usuario se encuentre en mora en el pago de las cuotas asociadas al valor del equipo o terminal.

3. A su juicio, ello conlleva un evidente impacto en la competencia del mercado de los servicios móviles de voz y datos ("**Servicios de Telecomunicaciones Móviles**"), por cuanto representaría una barrera o restricción que afecta el derecho de los usuarios de portar su número telefónico de una compañía de telefonía móvil a otra.

4. En virtud de lo anterior, el denunciante solicitó a la FNE que investigue los mercados de los Servicios de Telecomunicaciones Móviles y el mercado de la venta o arriendo de terminales, en el que se desarrollan los hechos

denunciados, y particularmente analizar las consecuencias adversas de la conexión e integración entre dichos mercados.

5. En el contexto de la admisibilidad de la denuncia referida, esta División detectó la posible existencia de barreras a la entrada de competidores y de salida a los consumidores en el mercado de Servicios de Telecomunicaciones Móviles que podrían restringir la competencia, derivados de la venta de terminales móviles a un precio rebajado cuando son adquiridos en conjunto con un contrato por Servicios de Telecomunicaciones Móviles ("**Venta Paquetizada**"). En virtud de lo anterior, se dio inicio a la presente investigación.

II. MARCO REGULATORIO

6. El marco legal de las telecomunicaciones en Chile está establecido en la Ley N° 18.168, Ley General de Telecomunicaciones ("**LGT**"), así como en distintas disposiciones de rango legal o administrativo, en las cuales destaca el Reglamento de Servicio de Telecomunicaciones, Decreto 18 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de 2014 ("**Reglamento de Servicio de Telecomunicaciones**").

7. Las Ventas Paquetizadas están principalmente reguladas en el artículo 16 del Reglamento de Servicio de Telecomunicaciones, el cual instituye que los contratos de provisión del servicio de telecomunicaciones y de la provisión del equipo deben ser siempre independientes. Así, establece que:

> "*El proveedor del servicio* ***no podrá condicionar la contratación del suministro*** *de cualquiera de los servicios por parte del interesado,* ***a la entrega a cualquier título, de uno o más equipos terminales****. En todo caso,* ***el contrato relativo a la provisión del equipo terminal siempre será independiente del contrato de suministro*** *del servicio de telecomunicaciones correspondiente*"[1].

8. El origen de esta norma es posible encontrarla en la Resolución Exenta 5.400 de 29 de septiembre 2011 de la Subtel, el cual en su artículo 5 establecía que "*el contrato de suministro público telefónico o servicio de telecomunicaciones correspondiente es independiente del contrato relativo a la provisión del equipo*

[1] El subrayado y destacado es nuestro.

terminal", precisando que "*por lo que, no se podrá condicionar el término del servicio de suministro público telefónico o servicio de telecomunicaciones correspondiente al del contrato de provisión del equipo terminal, ni viceversa*".

9. Dicha Resolución Exenta permitía a las empresas de telecomunicaciones ofrecer acuerdos especiales de exclusividad o permanencia, como condición para acceder a precios preferenciales de adquisición, modalidades de compra a plazo sin intereses o algún beneficio de similar naturaleza[2]. Para tales efectos, la concesionaria debía informar, entre otros: (i) los precios con y sin la condición de exclusividad o permanencia; (ii) el número y valor de cada cuota y el precio final del equipo terminal; y (iii) la duración del período máximo de exclusividad o permanencia, la que no podía ser superior a 18 meses[3].

10. Adicionalmente, la referida normativa permitía al usuario o suscriptor retractarse o poner término anticipado, en cualquier momento, a los acuerdos de exclusividad o permanencia debiendo la concesionaria, a lo menos, ofrecer para la elección del usuario, suscriptor y/o consumidor, alguna de las siguientes alternativas: (i) Continuar pagando el valor cuotas del equipo terminal en los términos inicialmente contratados; y (ii) Pagar anticipadamente el remanente del precio para la adquisición del equipo terminal conforme a las condiciones que sobre la materia se hubiere pactado expresamente con el suscriptor en relación al tiempo que reste para que expire el período máximo de exclusividad o permanencia[4].

11. La Resolución Exenta 5.400 fue derogada por la Resolución Exenta 1.683 de 17 de mayo de 2013 de la Subtel, atendido lo requerido por el Dictamen 34.105 de la Contraloría General de la República, de fecha 11 de junio de 2012, que obligó a la Subtel a dejarla sin efecto atendido a que dicha institución no tiene atribuciones para regular distintos aspectos contractuales y comerciales de los contratos de telefonía.

12. La Resolución Exenta 1.683, junto con derogar la Resolución Exenta 5.400, mantuvo en su artículo 2 la norma contenida en el artículo 5 de la Resolución

[2] Artículo 2 de la Resolución Exenta 5.400 de 2011 de la Subtel.

[3] Artículo 3 de la Resolución Exenta 5.400 de 2011 de la Subtel.

[4] Artículo 4 de la Resolución Exenta 5.400 de 2011 de la Subtel.

abrogada, en virtud del cual los contratos de provisión del servicio de telecomunicaciones y de la provisión del equipo deben ser siempre independientes. Sin embargo, eliminó el articulado referido a la posibilidad de establecer acuerdos de exclusividad o permanencia, como condición para acceder a precios preferenciales o algún beneficio de similar naturaleza en la adquisición del terminal.

13. Dicho principio de independencia de los contratos, pasó a tener carácter reglamentario con la dictación del Reglamento de Servicio de Telecomunicaciones en el año 2014. Sin embargo, tal normativa tampoco estableció la posibilidad de celebrar contratos de exclusividad o permanencia.

14. De esta manera, en virtud del actual artículo 16 del Reglamento de Servicio de Telecomunicaciones, los contratos de provisión de servicios telefónicos y de provisión de un terminal deben ser independientes entre sí. Lo anterior implica, siguiendo el sentido natural y lógico de la palabra *independiente,* que la celebración, mantención o terminación de uno de dichos contratos no puede supeditarse a la celebración, mantención o terminación del otro. En todo caso, dicho aspecto debe ser determinado por la Subtel, organismo a quien la ley encomienda la interpretación técnica de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen las telecomunicaciones del país, de conformidad al artículo 6 de la LGT.

15. La primera consecuencia del principio de independencia está establecida en el mismo artículo 16 del Reglamento de Servicio de Telecomunicaciones, conforme al cual el proveedor de un servicio telefónico no podrá condicionar la contratación del suministro de telefonía a la entrega, a cualquier título, de un equipo terminal.

16. Por su parte, una segunda consecuencia del referido principio está establecida en la Resolución Exenta 1.683 de 2013, conforme a la cual las compañías telefónicas no podrán condicionar el término del servicio de suministro público telefónico o servicio de telecomunicaciones correspondiente al del contrato de provisión del equipo terminal, ni viceversa. Así, el usuario tiene derecho a poner término al contrato aun cuando tenga vigentes contratos de otros servicios de telecomunicaciones o de provisión de un terminal.

17. Sin perjuicio de lo anterior, **no existe una normativa que reglamente las Ventas Paquetizadas, y si las compañías telefónicas pueden otorgar a los usuarios beneficios en cuanto al precio de compra, al plazo y modalidad de pago, en caso que se suscriban ambos contratos simultáneamente, como un paquete, y si pueden establecerse sanciones para el evento que el usuario decida desahuciar uno de dichos contratos antes de transcurrido cierto plazo**, aspectos que eran regulados por la Resolución Exenta 5.400 de 2011 y que fueron derogados por Resolución Exenta 1.683 de 2013, ambas de la Subtel.

18. Así, dichos aspectos, en los cuales se enmarcan los hechos investigados, han sido determinados libremente por las compañías de telefonía móvil, dentro de las regulaciones generales que establece la normativa de telecomunicaciones del país, tales como: (i) los suscriptores podrán poner término en cualquier momento a los contratos de servicios de telecomunicaciones[5]; (ii) las empresas de telecomunicaciones no pueden realizar acciones que dificulten el término del contrato[6]; (iii) las acciones necesarias para el término del contrato por el suscriptor no podrán ser más gravosas que las requeridas para la contratación del servicio correspondiente[7]; (iv) las empresas de telecomunicaciones deberán mantener disponible en todos sus canales de atención, incluido su sitio web, información actualizada, relativa a las condiciones, características técnicas y comerciales, servicios de postventa y precios y tarifas de los servicios de telecomunicaciones que ofrecen[8]; (v) los servicios de telecomunicaciones que se oferten de manera conjunta (por ejemplo, telefonía e internet) deberán también ofrecerse separadamente, no pudiéndose atar, ligar o supeditar la contratación de un servicio cualquiera a la contratación de otro[9]; y (vi) las deudas emanadas de servicios de telefonía no pueden ser comunicadas a base de datos de morosos[10].

---

[5] Artículo 26, inciso primero, del Reglamento de Servicio de Telecomunicaciones

[6] Artículo 26, inciso segundo, del Reglamento de Servicio de Telecomunicaciones.

[7] Artículo 15, letra c), del Reglamento de Servicio de Telecomunicaciones.

[8] Artículo 12 del Reglamento de Servicio de Telecomunicaciones.

[9] Artículo 15, letra e), del Reglamento de Servicio de Telecomunicaciones.

[10] Artículo 24 del Reglamento de Servicio de Telecomunicaciones, en relación al artículo 17 Ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada.

III. MERCADO RELEVANTE

19. La presente investigación abarcó dos mercados estrechamente relacionados, como son el de los Servicios de Telecomunicaciones Móviles y el de venta minorista de terminales móviles. En ambos casos, el mercado geográfico relevante es el territorio nacional.

20. Los mencionados mercados son complementarios entre sí pues se requiere de un terminal o aparato telefónico para poder utilizar los Servicios de Telecomunicaciones Móviles. A su vez, un terminal móvil requiere de un servicio de telecomunicaciones móviles para poder utilizar plenamente sus funcionalidades. Así, los atributos de voz de un aparato telefónico móvil solamente pueden utilizarse en caso que el usuario disponga además de un plan de Servicios de Telecomunicaciones Móviles. Por otro lado, si bien el servicio de datos de un equipo puede utilizarse a través del acceso a redes fijas o inalámbricas (WIFI), dicha alternativa afecta dos atributos importantes de los Servicios de Telecomunicaciones Móviles, como son la conectividad y la movilidad, lo cual permite al usuario conectarse fácil y rápidamente, sin necesidad de cables, módems u otros dispositivos distintos al equipo, y desplazarse libremente dentro del país, manteniendo la conexión[11].

21. Cuando se analizan productos complementarios, el mercado relevante puede estar compuesto por ambos componentes (en este caso, el paquete de los Servicios de Telecomunicaciones Móviles y del terminal) o pueden haber mercados separados para el paquete y sus componentes[12].

22. Este caso en particular se encuentra en la segunda situación, existiendo un mercado para el paquete de los Servicios de Telecomunicaciones Móviles y de terminales, así como mercados separados para cada uno de ellos. La conducta analizada por esta División, tendría lugar en el mercado de la Venta Paquetizada, afectando la competencia en el mercado de los Servicios de

[11] Resolución 27/2008 dictada en autos NC N° 198-07, caratulados Consulta sobre participación de actuales concesionarios de telefonía móvil en concurso de telefonía móvil digital avanzada, pág. 66.

[12] Véase, por ejemplo, Gunner Niels, Helen Jenkins y James Kavanagh en *EconomicsforCompetitionLawyers,* Oxford UniversityPress, primera edición, año 2011, pág. 85 a 87.

Telecomunicaciones Móviles[13], e indirectamente la comercialización de equipos celulares.

III.1. Mercado de venta minorista de terminales móviles

23. Este mercado consiste en la venta individual de equipos celulares a los consumidores finales, quienes pueden comprarlos en algunas sucursales de las compañías de telefonía móvil o tiendas de *retail* (por ejemplo, Falabella, Ripley, Paris, y PcFactory), quienes los adquieren directamente de fabricantes de terminales con presencia internacional (tales como Apple, Samsung, Motorola, LG y Sony), o de distribuidores locales, los cuales pueden ser representantes de marcas o terceros (tales como Electrocenter, Brightstar, entre otros).

24. Los equipos adquiridos de un *retail* pueden serlo de dos formas: triangulados y liberados. Los equipos triangulados son aquellos que se venden con el chip de una determinada compañía móvil, mientras que los liberados son aquellos que se venden sin chip, por lo que, para poder utilizarlos, el usuario debe insertar en ellos un chip de alguna compañía móvil.

25. En base a las respuestas de los principales proveedores de equipos (Apple, Huawei, Lenovo, LG, Motorola, Samsung y Sony), a diciembre de 2015 el [20-30%] de los equipos fue adquirido por los *retailers*, mientras que el resto fue vendido directamente a Entel, Movistar, Claro, VTR o WOM. En cuanto a los equipos vendidos a *retail*, no fue posible distinguir entre aquellos liberados y los triangulados.

26. Ahora bien, dentro de los equipos móviles es posible hacer una distinción entre equipos de alta, media y baja gama, la cual está determinada por el precio y atributo de estos. Así, los celulares de alta gama son aquellos que presentan mejores características técnicas (bandas que soporta, resolución de cámara,

[13] Como se ha señalado, un daño anticompetitivo puede ocurrir aun cuando la conducta tenga lugar en otro mercado. Al respecto, véase a Renato Nazzini, *The Foundations of European Union Competition Law*, Oxford University Press, Primera Edición, año 2011, págs. 179 y ss. Asimismo, véase los casos asunto T-65/89, *Industries plc and British Gypsum Ltd contra Comisión*, [1993] ECR II-389; y asunto C-333/94 P *Tetra Pak International SA contra Comisión*, [1996] ECJ I-5951.

cantidad de memoria interna, velocidad de su procesador, entre otros) y consecuentemente un precio de venta mayor que los de media y baja gama.

27. Sin perjuicio de lo anterior, la distinción de equipos por gama es difusa. Si bien los equipos de las distintas gamas no son sustitutos directos entre sí, es posible considerar que los diversos equipos forman una cadena de sustitución indirecta entre ellos. Así, un equipo de alta gama podrá tener como sustitutos más cercanos a otros celulares de alta gama y algunos de media gama, mientras que otro celular de alta gama podria ser sustituido solamente por cierto tipo de celulares de alta gama. En todo caso, para efectos de la presente investigación, no resulta necesario delimitar el mercado relevante de los equipos móviles, por cuanto la conducta investigada es general para todos los tipos de celulares.

III.2. Mercado de Servicios de Telecomunicaciones Móviles

28. La oferta de Servicios de Telecomunicaciones Móviles comprende dos tipos de operadores: (i) de red, que son aquellos que cuentan con espectro radioeléctrico asignado, y que han desplegado redes e infraestructura para la utilización del mismo; y (ii) Operadores Móviles Virtuales ("**OMV**"), que son aquellos que no cuentan con redes ni con espectro radioeléctrico asignado, por lo que operan sobre las redes e infraestructuras desplegadas por un operador de red.

29. En Chile, existen cuatro operadores que utilizan comercialmente su red: Entel, Movistar, Claro y WOM. La empresa VTR también cuenta con espectro radioléctrico asignado, y si bien alcanzó a desplegar parcialmente sus redes, en el año 2014 optó por dejar de utilizar comercialmente su espectro y operar como un OMV[14].

30. Por su parte, existen 9 OMVs actualmente operando en el país, destacando principalmente las empresas Virgin, VTR y Falabella Móvil. Por regla general, el modelo de negocios de los OMV en Chile se basa en dar solo Servicios de Telecomunicaciones Móviles y no participar en la venta de equipos.

---

[14] Véase https://www.df.cl/noticias/empresas/telecom-tecnologia/vtr-movil-deja-de-usar-su-red-renegocia-contrato-con-movistar-y-se/2014-01-14/211844.html

31. La participación en Chile de actores distintos a los actores históricos (Entel, Claro y Movistar) es muy limitada, pese a los esfuerzos que realizaron en la última década la autoridad sectorial, el TDLC y la FNE para fomentar la competencia en el sector de telecomunicaciones, tales como (i) el ingreso de OMVs; (ii) la eliminación de la discriminación on-net / off-net; (iii) la licitación de espectros radioeléctrico para la entrada de nuevos competidores; y, (iv) la instauración de un sistema de portabilidad numérica.

32. En efecto, las 3 empresas incumbentes continúan con una alta participación en el mercado de telefonía móvil, pues, como se observa en el Gráfico N° 1 y el Gráfico N° 2 del ANEXO A, Claro, Movistar y Entel concentran más del 90% del número de abonados y del tráfico efectuado en el país.

33. El cuarto operador de red WOM, que ingresó a Chile en julio de 2015 tras la adquisición de Nextel, alcanzó un 4,7% tras un año de operación (partiendo con un 1,3% del total de abonados junio de 2016). En cuanto al tráfico cursado, cuenta, igualmente a junio de 2016, con cerca de un 4,85% de los minutos a móviles y líneas fijas, como se muestra en las gráficas del ANEXO A.

34. Por su parte, los OMVs de forma agregada, no han podido obtener, a junio de 2016, más de un 2,08% del tráfico cursado, ni de un 2,69% del total de abonados, como se observa los Gráficos N°3 y N°4 del ANEXO A. Así, la participación de mercado de los OMVs en Chile es marginal, a diferencia de lo que ocurre en países europeos, en que los OMVs han alcanzado una participación superior al 10% del mercado[15].

III.3. <u>Mercado de la paquetización de plan con equipo</u>

35. Como se señaló previamente, los usuarios pueden adquirir conjuntamente un terminal móvil y un plan de postpago.

---

[15] De acuerdo a información obtenida de reguladores sectoriales, tales como la *Ofcom* del Reino Unido (The Communications Market 2016), Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia de España (Informe económico de las telecomunicaciones y del sector audiovisual 2016) y Bundesnetzagentur de Alemania (Jahresbericht 2015).
Véase, asimismo, al Instituto Federal de Telecomunicaciones en *Comparativo sobre el Mercado de Operadores Móviles Virtuales (OMVS)*, enero 2016. Disponible en: http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/comparativodelmercadodeomvs130116.pdf [Última visita con fecha 6 de diciembre de 2016].

36. A nivel comparado, existen principalmente dos modelos de venta conjunta: uno en que el cobro por el plan y el equipo están separados, de manera que el usuario paga siempre el monto asociado al plan y una cuota mensual de arriendo por el equipo; y otro modelo para el cual el pago efectivo por el terminal está vinculado a la permanencia del cliente, de manera que mientras el cliente permanezca en la compañía, paga un único valor por ambos servicios, así, el pago del equipo solamente se separa del cargo fijo del plan cuando el usuario decide terminar el servicio de telefonía antes de la expiración del plazo de las cláusulas de permanencia[16].

37. En el primer caso, el beneficio al cliente consiste principalmente en facilitar el financiamiento al usuario, ofreciendo la oportunidad de pagar el terminal en cuotas con bajas tasas de interés, hasta de 0% inclusive. WOM ingresó al mercado con esta estrategia de comercialización, es decir, una separación completa del cobro entre planes y terminales móviles. De este modo, el cliente siempre paga el mismo valor por el plan de Servicios de Telecomunicaciones Móviles, independiente de si adquiere adicionalmente un terminal o no. En caso de que el usuario decida adquirir también un terminal, debe pagar adicionalmente una cuota inicial, así como hasta dieciocho cuotas mensuales de arriendo, en las cuales se divide el saldo del precio del equipo adquirido por el usuario.

38. En cambio, en el segundo caso, los operadores financiarían los equipos a través de los planes de telefonía al vincular el pago por el terminal a los meses de permanencia en el plan. Las tres principales compañías de telefonía móvil, Entel, Movistar y Claro, utilizan este modelo. En efecto, la política comercial de estas empresas establece que, mientras el cliente permanezca en la compañía, en el plan contratado o en uno de mayor cargo fijo, el cliente no deberá pagar la cuota de arriendo por el equipo. Por otra parte, el valor del plan es mayor al que habría pagado el cliente si hubiese contratado el mismo plan, pero sin la adquisición de un terminal móvil. Así, las compañías móviles

[16] OECD (2013), "Mobile Handset Acquisition Models", OECD Digital Economy Papers, No. 224, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/5k43n203mlbr-en, pág. 6.

recuperan todo o parte del saldo del precio de venta del equipo, a través del precio del plan de postpago.

39. Sin duda, la primera modalidad es una política comercial más transparente en relación al pago que los usuarios efectúan por los productos y servicios demandados, por cuanto el usuario sabe al momento de contratar el servicio el costo total de la Venta Paquetizada, lo que facilita que el usuario pueda comparar las diversas alternativas de adquisición que tenga.

40. En contraposición, en la segunda modalidad el usuario no necesariamente sabe al momento de contratar el servicio el valor total de la Venta Paquetizada, pues las cuotas de arriendo no son cobradas al usuario sino cuando este abandona la compañía previo a la fecha de término del contrato del plan de Servicios de Telecomunicaciones Móviles.

41. Así, se dificulta la posibilidad de que el consumidor compare las ofertas, lo que se ve acentuado por el hecho que el valor de las cuotas **y sólo se informaría al momento de firmar el contrato, así como en las facturaciones remitidas con posterioridad**. En efecto, en Chile, el monto de dichas cuotas de arriendo no figuran en las páginas web de las compañías móviles o, al menos, no son de fácil acceso pues no se informan conjuntamente con la cuota inicial y el cargo fijo mensual por el servicio de telefonía[17].

42. Por lo demás, y atendido que las cuotas de arriendo no serían relevantes en la decisión del usuario al momento de contratar el servicio (pues estas solos se cobran si el consumidor decide abandonar la compañía), las compañías móviles pueden tener incentivos de fijar cuotas elevadas, que no dicen relación con el beneficio recibido y/o con el valor del terminal o equipo, a fin de limitar la posibilidad de portación del usuario antes de concluidos los 18 meses del contrato de arriendo, casos en los cuales **existiría una barrera de salida artificial para los usuarios**.

43. En virtud de lo anterior, la investigación se centró en determinar los efectos para la competencia de las Ventas Paquetizadas bajo esta segunda modalidad, esto es, cuando el precio del terminal se separa del precio por el

[17] Según revisiones efectuadas a noviembre del año 2016.

servicio cuando el usuario decide terminar el plan de telefonía antes de la expiración del plazo del contrato de venta del terminal.

IV. ANÁLISIS DE LA DENUNCIA

44. La política en virtud de la cual los terminales móviles son ofrecidos a menor precio cuando son adquiridos en conjunto con un contrato por servicios de telefonía de largo plazo, es conocida como política de subsidios. Como ha señalado la OECD, esta política más que un subsidio propiamente tal es un financiamiento, ya que el operador recuperaría los costos del equipo a través de la duración del contrato por medio de los precios que cobran por el plan de telefonía[18].

45. En virtud de lo anterior, el presente informe se centra, en primer lugar, en determinar si los consumidores efectivamente reciben un subsidio por los equipos en el estricto sentido de la palabra, o si, por el contrario, las Ventas Paquetizadas conllevan un financiamiento del terminal.

46. En segundo lugar, el análisis se concentró en establecer si los montos de las cuotas de arriendo fijados por las empresas móviles operaban como costos de cambio artificiales cuando un cliente decide portarse o cambiarse a un plan más barato antes de los 18 meses. Dichos costos de cambio estarían determinados por el cobro de montos que exceden considerablemente el valor del equipo adquirido cuando el usuario decide poner término anticipado al contrato de Servicios de Telecomunicaciones Móviles.

IV.1. Existencia de un subsidio o de un financiamiento

47. A partir de la distinción efectuada por la OECD, nos encontraremos ante un subsidio al terminal móvil, cuando el operador móvil no recupera el costo del equipo, en caso contrario nos encontraremos ante un financiamiento.

48. En la Venta Paquetizada, si el cliente decide portarse o cambiarse a un plan de menor cargo fijo dentro de los 18 meses, en el mes i, por ejemplo, entonces

[18] OECD supra n 16, pág. 7.

debe pagar las cuotas de arriendo a partir de dicho mes, cuya suma corresponde a:

$$\underbrace{(18 - i + 1)}_{\text{n° de meses que faltan para cumplir las 18 cuotas si el cliente se porta al mes } i} \times \text{cuota arriendo}$$

49. Con esto, dependiendo del valor de la cuota inicial y de las de arriendo, como también, del tiempo que falte para cumplir los 18 meses, el operador puede recuperar el costo de adquisición del equipo.

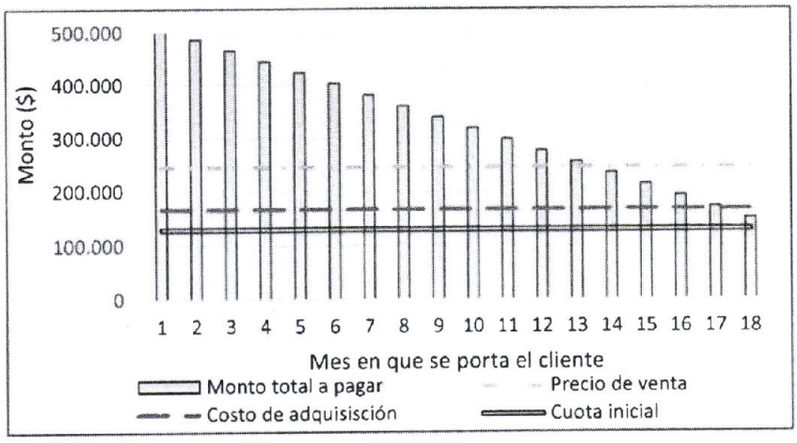
50. Para ilustrar lo expuesto anteriormente, se presenta a modo de ejemplo un plan de cargo fijo $20.990 y un terminal, cuyo precio de venta fijado a septiembre de 2015 era de $245.990. La cuota inicial por el equipo en la venta conjunta era de $129.990 y las cuotas de arriendo mensuales $20.990. Adicionalmente, el costo de adquisición del equipo fue, aproximadamente, de $167.223.

51. Se muestra a continuación una gráfica cuyas columnas corresponden al monto total que debe pagar[19] el cliente según el mes que se porta o cambia a un plan de menor cargo fijo, y cuyos valores se comparan con el costo de adquisición informado del terminal. Para completitud de la figura, se muestran también el precio de venta del equipo, junto con la cuota inicial.

52. Como se observa del Gráfico N° 1, si bien el costo de adquisición del equipo es mayor que la cuota inicial del mismo, el monto total, dado por las columnas, sobrepasan el costo de adquisición salvo en el último mes. Con esto, el cliente recibirá un subsidio sólo si permanece en la compañía los 18 meses o si se porta en el último mes.

[19] Suma de la cuota inicial y las cuotas de arriendo que restan para cumplir los 18 meses.

Gráfico N° 1: Monto a pagar por el cliente al portarse o cambiar de plan de menor cargo fijo



Fuente: Elaboración propia.

53. Considerando lo anterior, a fin de determinar si en las Ventas Paquetizadas existe un subsidio o un financiamiento, se analizaron todos los planes ofertados en las páginas web de Entel, Movistar y Claro a septiembre de 2015 en el segmento personas, y tres modelos de equipos de diferentes gamas (alta, media y baja, según el valor prepago de ellos)[20], solicitándose información a las empresas sobre la cuota de arriendo asociada a la venta conjunta de la combinación plan y equipo[21]. Además, se requirió a los proveedores de los terminales, información sobre el pago realizado por los operadores para su adquisición.

54. Con la información recibida, se revisaron 183 casos correspondientes a combinaciones de 10 modelos de equipos y 34 planes en total (32 multimedia y 2 sólo voz)[22].

55. Como se observa en el Gráfico 2 siguiente, por lo menos en un 20% de los casos revisados, la cuota inicial pagada por el equipo es suficiente para cubrir su costo de adquisición, por lo que, en dichas situaciones, independiente del mes en que se porte el cliente, no existe subsidio. Lo anterior se incrementa a 30%, aproximadamente, en los planes de cargo fijo inferior o igual a $30.000.

---

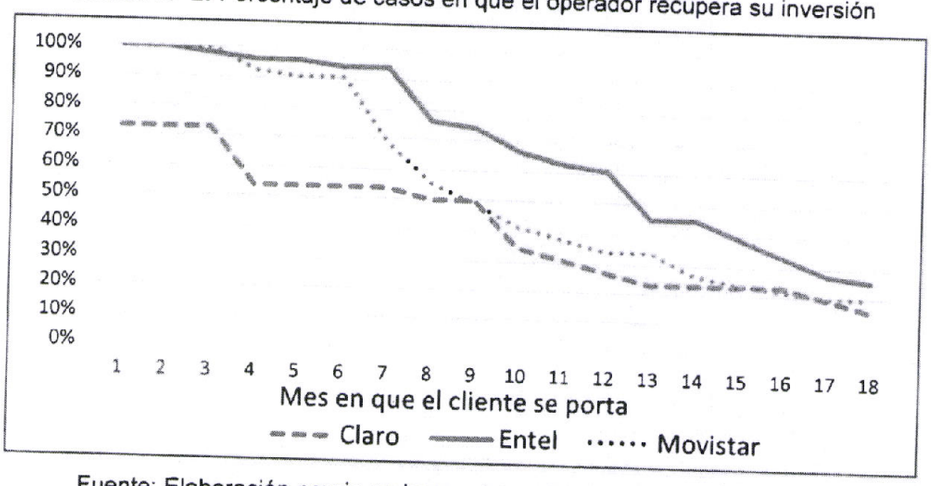
[20] Respecto a la selección de los equipos, y a partir de información del expediente Rol 2407-16, se estima que ellos representan cerca del 31% de las ventas realizadas a consumidor final en 2015 por parte de Movistar y cerca de 20%, en el caso de Entel, no contándose con antecedentes para Claro.

[21] Las cuotas iniciales por el equipo y cargo fijo del plan eran visibles en las páginas web. Información que también se les solicitó a las operadoras confirmar en sus respuestas a oficio.

[22] Para mayor detalle de los planes y equipos utilizados, revisar el ANEXO B.

Así, en aproximadamente un 25% de los casos de Entel, un 20% de Movistar, y en un 15% de los casos de Claro, **el cliente no recibiría subsidio aun cuando permaneciera los 18 meses en la compañía**, lo cual se produce porque **la cuota inicial ya es suficiente para cubrir la inversión en equipos**.

Gráfico N° 2: Porcentaje de casos en que el operador recupera su inversión



Fuente: Elaboración propia en base a los antecedentes del Rol 2307-14.

56. A mayor abundamiento, sobre el 98% de los casos analizados de Entel y Movistar, el operador recupera su inversión si el cliente se porta o cambia a un plan de menor cargo fijo en el tercer mes, o en uno anterior. De igual manera, y como se extrae del Gráfico 2, **en un 50% de los casos de Claro y de Movistar el operador recupera su inversión si el cliente termina el contrato en los primeros 9 meses, y en el 60% de los casos de Entel tampoco incurre en una pérdida aun si el cliente se porta o cambia a un plan de menor cargo fijo en los primeros 12 meses**.

57. Lo anterior podría ser indicativo de que en ciertas situaciones las compañías móviles no recuperarían el costo del terminal si el usuario se mantiene los 18 meses en la compañía. Sin embargo, a lo menos actualmente existen diferencias en el cargo fijo dependiendo de si el plan de Servicios de Telecomunicaciones Móviles se contrata conjuntamente con la provisión de un equipo o no[23]. Así, aquel monto que no se recupera a través de las cuotas de arriendo, se recuperaría a través de un mayor precio en el plan de los Servicios de Telecomunicaciones Móviles.

[23] 6 de diciembre, fecha de última visita a las páginas web de Entel, Movistar y Claro.

58. Así las cosas, se concluye que no existe una real política de subsidios desplegada por los operadores; que las cuotas relacionadas al equipo estarían asociadas más bien a un sistema de financiamiento; y, que el análisis debiera hacerse caso a caso.

IV.2. Existencia de costos de cambio artificiales

59. A fin de determinar si los valores de las cuotas de arriendo fijados por las compañías móviles operaban o no como costos de cambio, se utilizó como criterio que la Venta Paquetizada debiera dejar a los clientes en un mejor escenario que comprar separadamente el plan y el equipo, ya sea realizando un pago inmediato por este último (una cuota), o pagando en cuotas, esto es, a través de un crédito. Así, en los casos en que el cliente se encuentre en una situación altamente desfavorable, en comparación con los montos totales a pagar con la venta separada, las cuotas de arriendo podrían estar operando más bien como un costo de cambio.

60. El ejercicio que se realizó fue la comparación entre el monto total que un cliente debe pagar por el equipo cuando se porta o cambia a un plan de menor cargo fijo, con el monto total a pagar por el equipo al comprarlo separadamente del plan pagando: (i) inmediatamente y con una sola cuota; (ii) con un crédito de 18 cuotas mensuales bajo la tasa de interés promedio del mercado financiero; y (iii) con un crédito de las mismas características bajo la tasa máxima convencional; asumiendo que por ambos préstamos se paga un pie equivalente a la cuota inicial.

61. Para tales efectos, también se procedió analizar todos los planes ofertados en las páginas web de Entel, Movistar y Claro a septiembre de 2015 en el segmento personas, y los mismos diez modelos de equipos de las diferentes gamas, lo que implicó la revisión de 209 casos[24].

62. A este respecto, es preciso hacer notar que Movistar fija las cuotas de arriendo de manera tal que los clientes siempre se encuentran en una situación igual

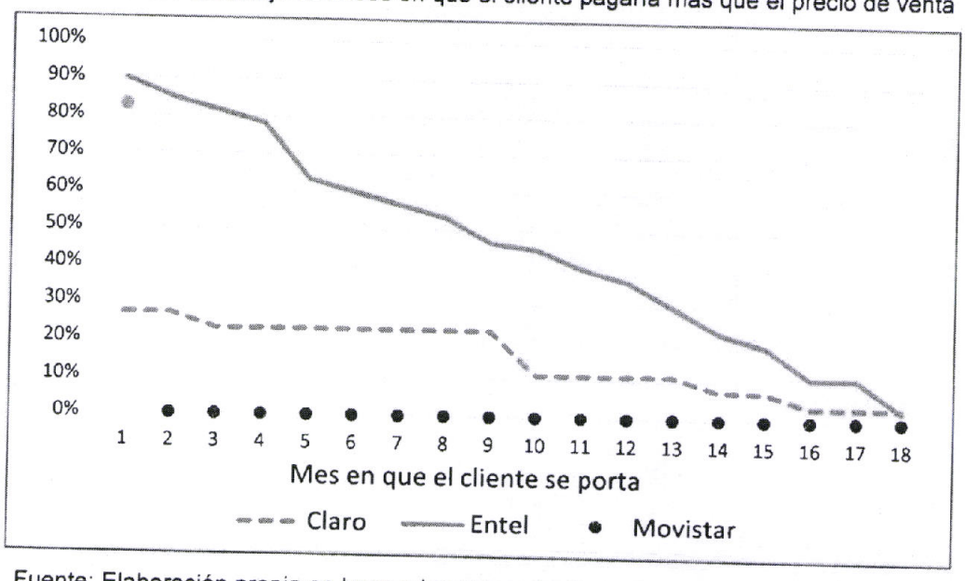
[24] Cabe señalar, que el número total de casos difiere en ambos análisis, debido a que en el primero análisis era necesaria la información de costos entregada por los proveedores de terminales, que no se obtuvo para todas las combinaciones revisadas en el segundo análisis.

que la venta separada con pago inmediato, incluso si se portan o cambian a un plan de menor cargo fijo. Ello pues se cumple que la suma de las 18 cuotas de arriendo más la cuota inicial es igual, en valor aproximado, al precio de venta del equipo.

63. Por el contrario, respecto de Entel y Claro se obtuvo que las cuotas de arriendo no siempre se sustentarían bajo un criterio de racionalidad económica, pues, dependiendo del mes de salida, ellas ocasionarían al cliente escenarios peores al de haber conseguido inicialmente su equipo con un crédito bajo la tasa máxima convencional, la cual es la tasa de interés más alta del mercado financiero.

64. En el Gráfico N° 3 se presenta el porcentaje de casos en los que el cliente se encuentra en un escenario desfavorable, es decir, pagando un mayor valor que el precio de venta minorista del equipo.

Gráfico N° 3: Porcentaje de casos en que el cliente pagaría más que el precio de venta



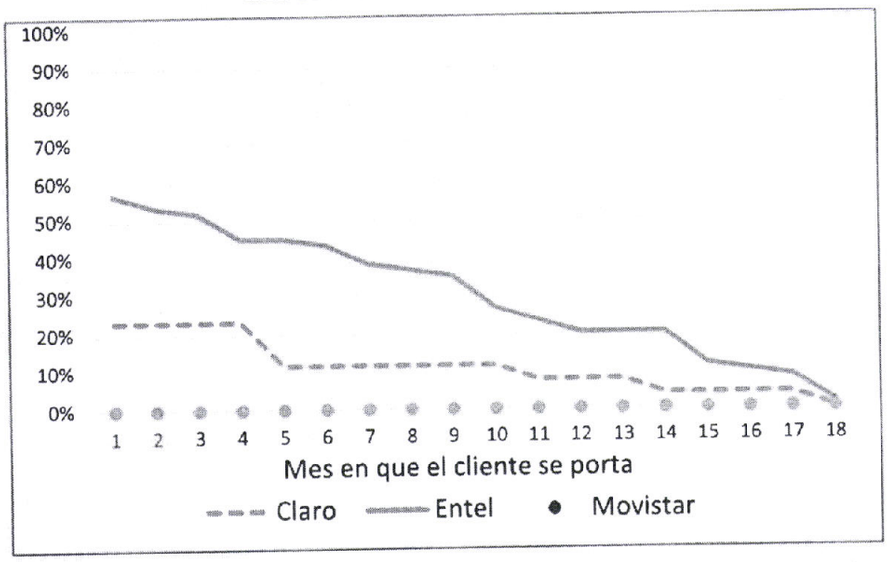
Fuente: Elaboración propia en base a los antecedentes entregados por las operadoras.

65. Se extrae del gráfico que, para el caso de Entel, aun si el cliente terminara el contrato en el octavo mes, en más de un 50% de los casos revisados se encontraría en una situación desfavorable con respecto a haber comprado el equipo por separado en un principio; mientras que, para Claro, ello correspondería a, aproximadamente, un 20% de los casos vistos.

66. Para efectos de determinar la razonabilidad económica del interés asociado a dicha política de financiamiento, se comparó el monto total a pagar por el cliente con el valor de un crédito de 18 cuotas de arriendo con la tasa de interés promedio del mercado financiero, y con el valor de un crédito con el mismo horizonte bajo la tasa de interés máxima convencional.

67. Así, los casos en que el monto total a pagar –a raíz del término anticipado del contrato, de la cuota inicial y las cuotas de arriendo por el equipo establecidas por el operador– es mayor a lo que se pagaría si se hubiera adquirido el equipo con un crédito con la tasa máxima convencional, no sólo se identificaron como una política de financiamiento, sino que también como una política de **"costo de cambio artificial"**.

Gráfico N° 4: Porcentaje de casos en que el cliente pagaría más que con un crédito bajo la tasa de interés máxima convencional



Fuente: Elaboración propia en base a los antecedentes entregados por las operadoras.

68. Como se observa en el Gráfico 4 precedente, en el caso de **Entel si el cliente termina el contrato en el cuarto mes, en un 45% de los casos los clientes se estarían enfrentando a un "costo de cambio artificial"**. El mismo disminuye a 35% si el cliente se porta en el noveno mes, y a 20% si el cliente termina el contrato en el catorceavo mes.

69. Para **Claro** en tanto, si bien los porcentajes son menores, **en más del 20% de los casos el cliente se enfrentaría a un costo de cambio artificial si**

terminase el contrato al cuarto mes, porcentaje que disminuye a 10%, si considera cambiarse al décimo mes.

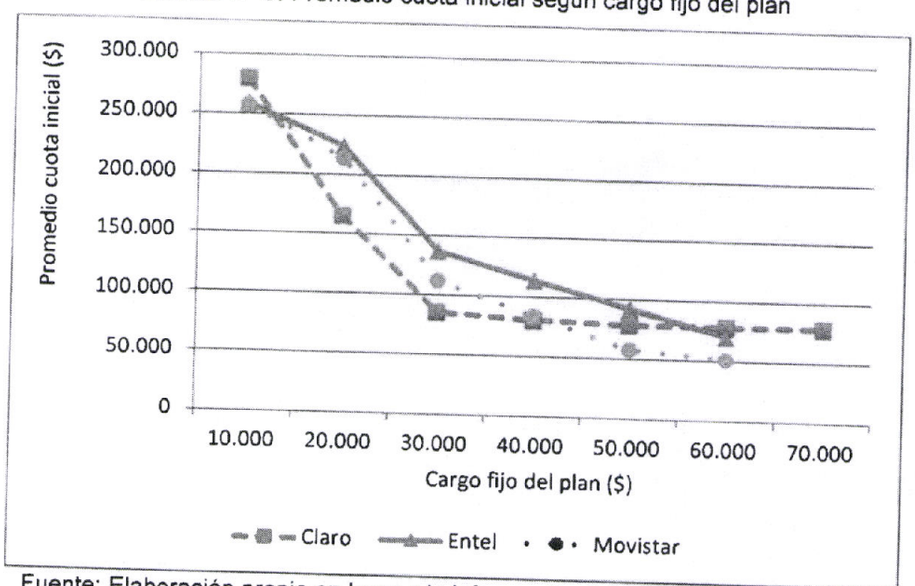
70. Pese a que los porcentajes no son mayores en los últimos meses, cabe destacar que ellos son estrictamente positivos hasta el mes 17. Es decir, para **Entel y Claro, siempre que el cliente quisiera portarse en los primeros 17 meses se encontraron casos en que las cuotas fijadas por la operadora no se justificarían en base a una racionalidad económica y estarían operando como costos de cambio artificiales**.

71. Adicionalmente, al acotar el análisis a planes de cargo fijo menor a $30.000 se determinó que los resultados encontrados se profundizaban, por lo que se concluye que la política de precios de las empresas sería más bien regresiva, desfavoreciendo a quienes tienen menor capacidad de pago.

72. En efecto, por general las ofertas de la Venta Paquetizada establecen, para un mismo equipo, una cuota inicial que se mantiene o disminuye conforme aumenta el cargo fijo del plan.

73. Para visualizar lo anterior, burdamente, se presenta a continuación el promedio simple de la cuota inicial por segmento de cargo fijo del plan para los casos revisados con planes multimedia (190 casos en los que se tenía el valor del cargo fijo del plan).

Gráfico N° 5: Promedio cuota inicial según cargo fijo del plan



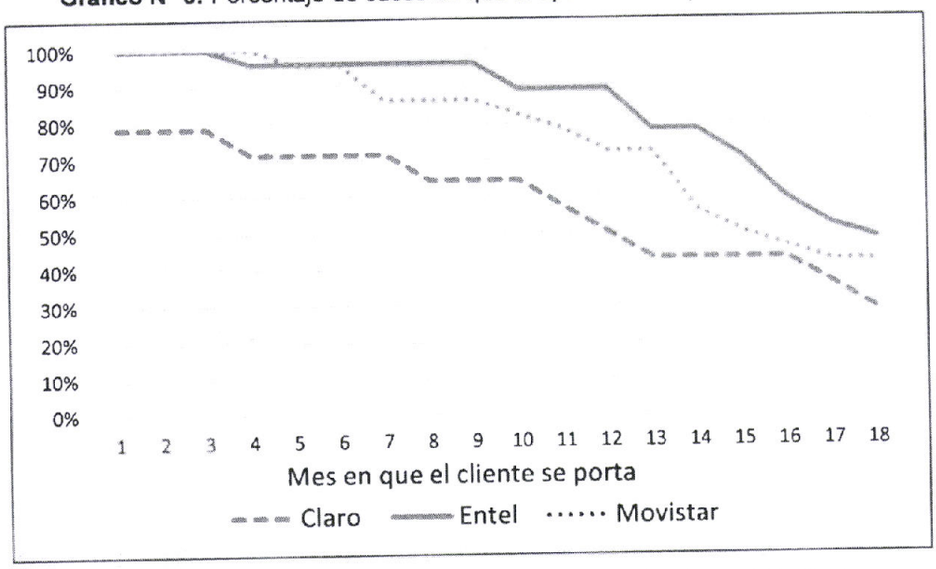
Fuente: Elaboración propia en base a la información del expediente Rol 2307-14.

74. Como desde un principio los clientes abonados a planes de cargo fijo menor están pagan una cuota inicial mayor por el equipo, y al mismo tiempo, para Entel y Claro la cuota de arriendo se mantiene constante independiente del remanente a pagar en el periodo inicial, el monto total a pagar efectivamente por el equipo se incrementa.

75. En consecuencia, al restringir los análisis realizados a los planes con un cargo fijo menor o igual a $30.000[25], se obtienen mayores porcentajes de los casos en los que las empresas recuperan su inversión (de un total de 91 casos), como también, en los que se estaría implementando una política de costos de cambios artificiales (de un total de 105 casos), como se presenta en los siguientes tres gráficos.

76. En el Gráfico N° 6, se observa que el porcentaje de casos en los que Entel y Movistar recuperarían sus costos de adquisición por el equipo se incrementa por sobre el 40%, mientras que para a Claro se acerca a un 30%, también mayor a lo observado previamente (resultados que fueron presentados en el Gráfico N°2).

Gráfico N° 6: Porcentaje de casos en que el operador recupera su inversión

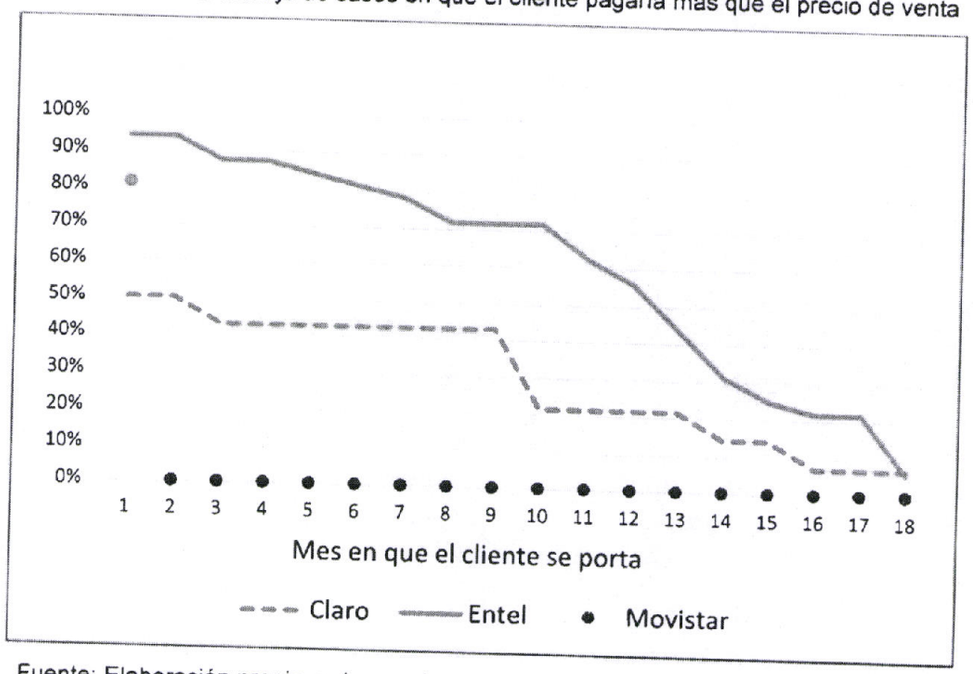


Fuente: Elaboración propia en base a los antecedentes del Rol 2307-14.

[25] Con lo cual se redujo el análisis de 34 a 17 planes, 15 multimedia y 2 sólo voz.

77. Al restringir los casos a aquellos planes con cargo fijo menor a $30.000, aumenta también el porcentaje de clientes que se encontrarían bajo una situación desfavorable con respecto a haber comprado el equipo por separado en un principio[26], es así que, si el cliente termina el contrato al noveno mes, se encontraría en una situación desfavorable en un 40% de los casos de Claro y en el 70% de los casos de Entel, aproximadamente.

Gráfico N° 7: Porcentaje de casos en que el cliente pagaría más que el precio de venta

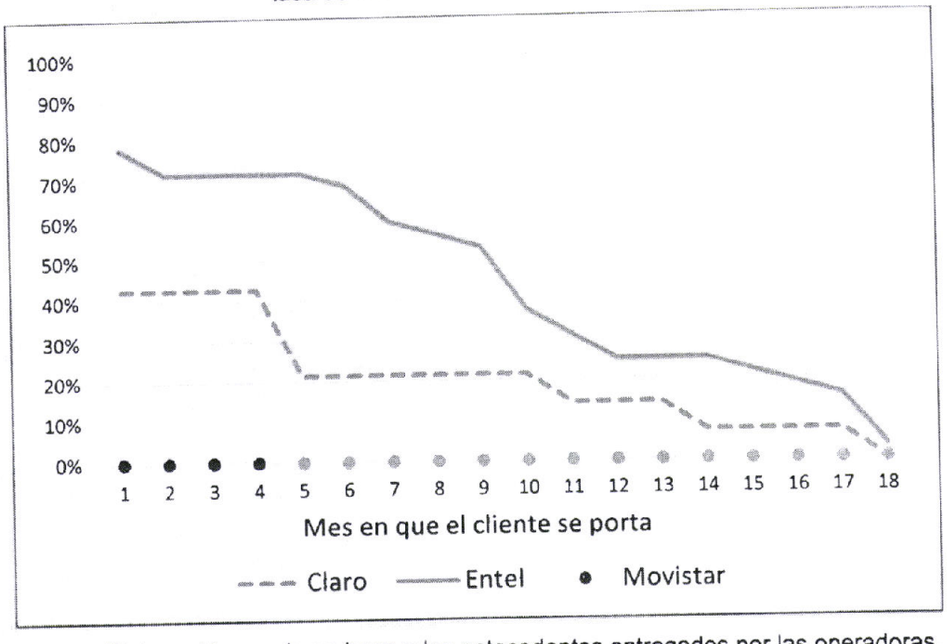


Fuente: Elaboración propia en base a los antecedentes entregados por las operadoras.

78. De la misma forma, el porcentaje de casos en que los clientes se enfrentarían a costos de cambio artificiales se incrementa al reducir el universo a los planes de cargo fijo menor o igual a $30.000. Es así que, **para Entel, en más del 50% de los casos, el cliente enfrentaría costos de cambio artificiales aun si decide cambiarse dentro de los primeros 9 meses**. Para Claro, en tanto, este porcentaje correspondería a 20%, también mayor a lo revisado en la sección anterior y que se presenta en el Gráfico N°8.

[26] Ver el Gráfico N°4 para efectos de comparación.

Gráfico N° 8: Porcentaje de casos en que el cliente pagaría más que con un crédito bajo la tasa de interés máxima convencional



Fuente: Elaboración propia en base a los antecedentes entregados por las operadoras.

79. Lo anterior es muy relevante, por cuanto los planes con un cargo fijo menor a $30.000 son aquellos en donde se concentra el mayor número de abonados con contrato, ello en base a la información reportada por las empresas para los años 2013 y 2014 que se presenta en la siguiente tabla.

Tabla N° 1: Porcentaje de clientes postpago en planes de cargo fijo menor o igual a $30.000

Año	Claro	Entel	Movistar
2013	[85-100%]	[50-65%]	[60-75%]
2014	[85-100%]	[55-70%]	[45-60%]

Fuente: Elaboración propia en base a información aportada por los operadores.

80. Se concluye entonces que los resultados revisados antecedentemente se acentúan en los planes de menor cargo fijo y, por tanto, las tarifas que estarían fijando los operadores tendrían además efectos regresivos pues favorecería a los consumidores con mayor capacidad de pago.

81. **Adicionalmente, al existir actualmente una diferenciación del precio de los planes con y sin equipo, las brechas analizadas en las secciones anteriores se incrementan, empeorando aún más la situación de los**

clientes ya que se agregaría a la cuota de arriendo, el diferencial por el pago que se realizaría por el plan en los meses que permanece en él.

82. Por lo demás, atendido que el pago por equipo y plan no es separado del todo, la falta de transparencia en la información puede conducir a situaciones en que el cliente permanezca los 18 meses en la compañía, y sin renovar su equipo, continúe pagando un plan que tiene internalizado en su cargo fijo el pago de un terminal.

V. RECOMENDACIONES

83. Del análisis efectuado, es posible concluir que la forma en que Entel, Movistar y Claro comercializan la Ventas Paquetizadas genera distorsiones en los mercados de Servicios de Telecomunicaciones Móviles y en la venta de equipos celulares por cuanto dificulta la comparación entre el paquete y la adquisición del plan y equipo por separado, generándose costos de cambios artificiales a los consumidores, ralentizando su movilidad tanto hacia actores de la competencia, como en la respuesta a cambiarse a planes más convenientes (de menor cargo fijo).

84. Lo anterior, en todo caso, no implica que la política de Ventas Paquetizadas desplegada por las principales compañías de telefonía móvil no genere efectos beneficiosos para los usuarios, por cuanto logra atraer a clientes que no habrían adquirido el terminal si tuviesen que pagar el valor completo de éste, lo que es particularmente relevante para facilitar el ingreso de nuevas tecnologías[27]. Sin embargo, sí se requiere que dicha política sea debidamente regulada, de manera que se eliminen, o reduzcan considerablemente, los efectos nocivos para la competencia que pueda generar, manteniéndose sus beneficios para los usuarios.

85. Dicha regulación es del todo necesaria, considerando que, como se observa en la Tabla N° 2 siguiente, en promedio cerca del 38% de los usuarios de

[27] Existen, a su vez, eficiencias cuando los operadores de telefonía son quienes implementan la política de financiamiento ya que son ellos los principales interesados en acelerar la demanda de nuevas tecnologías y así rentabilizar sus inversiones. De este modo, la no inversión en equipos podría generar problemas de *hold-up* para los operadores de red ya que, como se señaló anteriormente, para rentabilizar sus inversiones necesitan que el parque de equipos celulares se actualice.

postpago tiene un plan con un equipo asociado, ya sea por venta o arriendo, quienes podrían enfrentar elevados costos de salida si quisiesen portarse a otra compañía.

Tabla N° 2: Porcentaje de abonados con contratos vigentes por concepto de equipo

Trimestre	Movistar	Entel	Claro	Total Industria
Ene-Mar 2014	[25-35%]	[35-45%]	[35-45%]	37%
Abr-Jun 2014	[25-35%]	[35-45%]	[40-50%]	36%
Jul-Sep 2014	[25-35%]	[35-45%]	[45-55%]	37%
Oct-Dic 2015	[25-35%]	[35-45%]	[50-60%]	38%
Ene-Mar 2015	[25-35%]	[35-45%]	[50-60%]	39%
Abr-Jun 2015	[25-35%]	[35-45%]	[50-60%]	38%

Fuente: Elaboración propia en base a información aportada por los operadores.

86. Así, a juicio de esta División, resulta conveniente que se adopten medidas legales y/o reglamentarias a fin de regular el financiamiento de terminales móviles, que abarquen tres aspectos que están estrechamente relacionados entre sí, como son: (i) la forma en que se estructura el financiamiento; (ii) la información que se le entrega al usuario al momento de contratar los servicios paquetizados; y (iii) la forma en que la compañía móvil puede recuperar el financiamiento, en caso que el usuario decida poner término al contrato de telefonía móvil.

87. En efecto, los problemas anticompetitivos que genera la política de Ventas Conjuntas utilizada por las principales empresas de telefonía del país, surgen principalmente de su estructura, al vincularse el cobro del terminal al plan de telefonía, tanto a través de un cobro mayor por el plan de telefonía como a través de cuotas de arriendo que son cobradas solamente cuando el usuario abandona la compañía.

88. Lo anterior, ya que dicha estructura genera diversas distorsiones que hacen que la política de financiamiento sea poco transparente, por cuanto:

(i) Con excepción de Movistar, el valor en que aumenta el plan y la cuota de arriendo del terminal no dicen relación con el saldo del precio del terminal móvil. Si bien no es criticable que el usuario deba pagar un monto por el terminal, especialmente en caso de que desee terminar anticipadamente el contrato de servicio telefónico (que incluso incluya un interés sobre el

monto), dicho monto debe tener relación con el beneficio entregado al usuario;

(ii) Al no pagarse las cuotas de arriendo mientras el usuario se mantenga en la compañía, las compañías pueden tener incentivos de fijarlas en un monto muy elevado, por cuanto puede desincentivar que el usuario se cambie de compañía;

(iii) La información de las cuotas de arriendo o no se hallan disponibles en las páginas web de las empresas o no son de fácil acceso, y el usuario solo tiene conocimiento de ellas al firmar el contrato de arriendo del terminal; y

(iv) Al cobrarse un adicional que se halla implícito en el valor del cargo fijo del servicio móvil por concepto del equipo, el usuario puede seguir pagando un sobreprecio por concepto del terminal, cuando ya se haya cumplido el contrato de arrendamiento del equipo, y el usuario no haya solicitado un nuevo terminal o la rebaja del plan.

89. En consecuencia, dicha estructura debilita la competencia, ya que dificulta que el usuario pueda tener un pleno conocimiento de los costos totales de adquirir un terminal en conjunto con un plan de Servicios de Telecomunicaciones Móviles, y pueda comparar la oferta no solo con otras disponibles en el mercado, sino también tomar la decisión de si adquirir el servicio empaquetado o no.

90. Por lo demás, podría considerarse que la estructura de Ventas Paquetizadas de Entel, Movistar y Claro no se ajusta a lo establecido en el artículo 16 del Reglamento de Servicio de Telecomunicaciones, por cuanto el contrato de provisión del terminal no sería independiente al contrato de suministro, ya que: (i) el precio del contrato del servicio telefónico depende de si el usuario adquiere o no un terminal; y (ii) las cuotas de arriendo no se cobran en la medida que el usuario mantenga vigente el plan de telefonía[28].

[28] En todo caso, dicho aspecto debe ser determinado por la Subtel, organismo a quien la ley encomienda la interpretación técnica de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen las telecomunicaciones del país, de conformidad al artículo 6 de la LGT.

91. En virtud de lo anterior, esta División considera apropiado que el financiamiento de terminales móviles efectuado por los operadores móviles se efectúe independientemente del servicio de telefonía, de manera que el usuario pague una cuota mensual por el equipo separada de la mensualidad por el plan de Servicios de Telecomunicaciones Móviles. Ello permitirá que las Ventas Paquetizadas sean consistentes con el principio de independencia establecido en el artículo 16 del Reglamento de Servicio de Telecomunicaciones, y que sean lo suficientemente transparente para que el usuario tome conocimiento al momento de contratar los servicios del costo total de ambos servicios, así como de los costos en que incurriría en caso de decidir desahuciar el plan de telefonía.

92. Adicionalmente, esta División considera necesario que deba entregarse cierta información mínima obligatoriamente a los usuarios al momento de contratar el servicio, de manera que vía consumidores mejor informados se fomente la competencia en los mercados de planes y venta de equipos. Dicha obligación sería consistente con lo establecido en el Artículo 12 del Reglamento de Servicio de Telecomunicaciones, que obliga a las empresas de telecomunicaciones a mantener disponible en todos sus canales de atención, incluido su sitio web, información actualizada, relativa a las condiciones, características técnicas y comerciales, servicios de postventa y precios y tarifas de los servicios de telecomunicaciones que ofrecen.

93. Particularmente, se considera necesario que el usuario obtenga suficiente información que le permita la comparación de distintas alternativas. Dicha información debiese abarcar a lo menos:

(i) Información relativa a los valores del equipo y del plan adquiridos de manera separada, a fin de que el usuario tenga conocimiento del beneficio que está obteniendo al contratar ambos servicios conjuntamente. Así, el usuario sabrá efectivamente qué está contratando y si está obteniendo un subsidio, o si, por el contrario, la compañía le está otorgando un financiamiento para la compra del equipo;

(ii) Información respecto de todas las características del servicio que contrata, tanto en lo relativo al plan de datos (tales como, minutos

involucrados, capacidad de navegación, cantidad de mensajes de texto, etc.), como el terminal que adquiere (marca, modelo, capacidad, etc.);

(iii) Información relativa a los costos adicionales al servicio contratado (tales como, valor de los minutos y mensajes de textos adicionales); y

(iv) Información respecto a los pagos y condiciones que debe enfrentar en caso de desear terminar anticipadamente el contrato de servicios telefónicos, de manera de adoptar una decisión informada con conocimientos de los costos asociados al cambio.

94. Al respecto, puede resultar conveniente adoptar un modelo como el australiano, en que las empresas deben entregar al usuario una información mínima. Al respecto, desde marzo de 2013, obligatoriamente los proveedores deben entregar un resumen de información crítica (*Critical Information Summary*), la cual se encuentra disponible en la página web, así como en las tiendas físicas, y debe ser entregada antes de que el usuario contrate los servicios. Este resumen provee información esencial de todos los productos y servicios ofrecidos por el proveedor (tales como precio, duración del contrato, limitaciones o restricciones, etc.) permitiendo la comparación entre compañías, así como informar a los usuarios *ex ante* respecto de los costos de salida asociados al término del plan.

95. Finalmente, a juicio de esta División se deben implementar vías que faciliten a las compañías móviles el cobro de los montos relacionados con los terminales, de manera de reducir los montos de incobrables.

96. Al respecto, un grave problema que se ha observado durante la investigación es que, los operadores móviles no cuentan con un medio efectivo para recuperar las deudas relacionadas con terminales móviles, por lo que los buenos pagadores se están viendo afectados por malos pagadores. En efecto, al impedir que las compañías móviles incorporen a registros de morosos las deudas relacionadas con los terminales móviles, se le resta efectividad a la cobranza que puedan efectuar las empresas, beneficiando a las personas que hacen mal uso del sistema.

97. Así, considerando el valor del financiamiento y la alta obsolescencia de los equipos, no existen incentivos para el uso de vías judiciales para el cobro o la recuperación del equipo impago.

98. Por otro lado, mientras que para el cobro de una deuda relacionada con el servicio de telecomunicaciones se puede cortar el servicio del usuario, lo que pude servir de incentivo para que el usuario pague, ello no es posible hacerlo de manera efectiva en el caso de una deuda relacionada con un equipo de telefonía[29].

99. Adicionalmente, dicha prohibición es discriminatoria, ya que otros vendedores de terminales móviles, como son los *retailers*, si pueden comunicar el no pago de las cuotas asociadas al equipo a un banco de morosos, por cuanto la prohibición afecta no al tipo de deudas (las relacionadas con un terminal) sino que al tipo de acreedor (las empresas de telecomunicaciones).

100. Por lo anterior, al prohibirse la comunicación a una base de datos de morosidades de las deudas impagadas relacionadas con los terminales, se restringen considerablemente los métodos de cobranza que puedan utilizar las compañías, no observándose una justificación para impedir que dichas deudas sean informadas a los bancos de morosidades[30]. De hecho, en el caso de las dos principales compañías móviles en cerca de un 8% de los terminales vendidos, los usuarios no pagan ninguna mensualidad del plan, y ni siquiera activan el servicio[31], lo que sería demostrativo de que la adquisición del equipo se efectuó con intenciones de defraudar a la compañía móvil.

---

[29] Si bien la Resolución Exenta N° 1068 del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, permite que las empresas telefónicas bloqueen un terminal en mora, dicho bloqueo puede ser, y de hecho es, fácilmente burlado al adulterarse el IMEI del equipo.

[30] Al respecto, debe tenerse presente que el sentido y alcance del artículo 17 de la Ley de Protección de la Vida Privada, al prohibir la publicación de las deudas relacionadas a los servicios de electricidad, agua, gas y telefonía, no buscaba prohibir la publicación de cualquier deuda con dichas empresas, sino las que decían relación con las deudas de servicios básicos. Lo anterior queda claro al observarse la historia de la ley de dicha modificación. En tal sentido, el informe de la Comisión de Constitución del Senado. Al respecto, véase Historia de la Ley Nº 19.812, Modifica la Ley N° 19.628, sobre Protección de la Vida Privada, págs. 111, 112, 127, 151, 186, 195, 206 y 207 en que se reconoce que la prohibición no está relacionada con la empresa, sino que con el servicio básico que prestan.

[31] De acuerdo a lo indicado por dichas compañías, los montos han disminuido en los últimos años (por ejemplo, en el año 2014 alcanzaron cifras cercanas al 10%), principalmente a través de utilización de mecanismos más exigentes de evaluación de antecedentes comerciales.

101. En virtud de lo anterior, debiese promoverse que las deudas relacionadas con terminales móviles puedan ser comunicadas a bases de datos de morosidades, de manera de facilitar el cobro de los montos impagos. Ello permitirá excluir del mercado a aquellas personas que solamente buscan abusar del sistema y beneficiará directamente a los demás usuarios de telefonía, ya que al existir mecanismos para que las empresas puedan recuperar los montos impagos, se reducirán los incobrables, y podrán entregar mayores y mejores opciones de financiamiento a los demás clientes, o estos podrán otorgarse a un mayor número de personas.

VI. CONCLUSIONES

102. Esta División ha podido constatar que la política de financiamiento implementada actualmente por las tres principales compañías móviles (Entel, Claro y Movistar) puede en ciertos casos erigir barreras artificiales de cambio para los usuarios.

103. Sin perjuicio de lo anterior, esta política sí conlleva beneficios a los usuarios, al otorgarles un método de adquirir terminales móviles que de otra manera no podrían hacerlo, por lo que no debiese ser prohibida, sino que regulada a fin de eliminar sus potenciales efectos anticompetitivos manteniendo los beneficios que ella genera.

104. En consecuencia, esta División considera que debe recomendarse al Presidente de la República, a través del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, que se adopten preceptos legales y/o reglamentarios destinadas a:

(i) Estructurar el financiamiento de los terminales móviles de manera separada e independiente del plan de telefonía;

(ii) Poner a disposición de los usuarios toda la información técnica y comercial de la adquisición del equipo y del servicio, tanto cuando se adquieren conjunta, como cuando se adquieren separadamente; y

(iii) Fomentar las herramientas de recuperación de los montos del financiamiento de los equipos móviles, permitiendo a los operadores

móviles el envío de las deudas relacionadas a terminales o equipos a un banco de morosidades.

105. La adopción de las medidas señaladas incentivará la competencia, por cuanto: (i) los usuarios tendrán conocimiento de los beneficios que reciben a cambio de contratar el plan y el terminal conjuntamente de la misma compañía; (ii) los usuarios podrán comparar las distintas ofertas efectuadas por las diversas compañías; (iii) se eliminarán las barreras artificiales a la salida, ya que los costos de cambio serán conocidos de antemano por el usuario y estarán determinados por el beneficio que el usuario recibió originalmente o a la parte proporcional que quede; y (iv) las compañías tendrán incentivos de efectuar atractivas ofertas de financiamiento, ya que dispondrán de herramientas para recuperar los montos impagos.

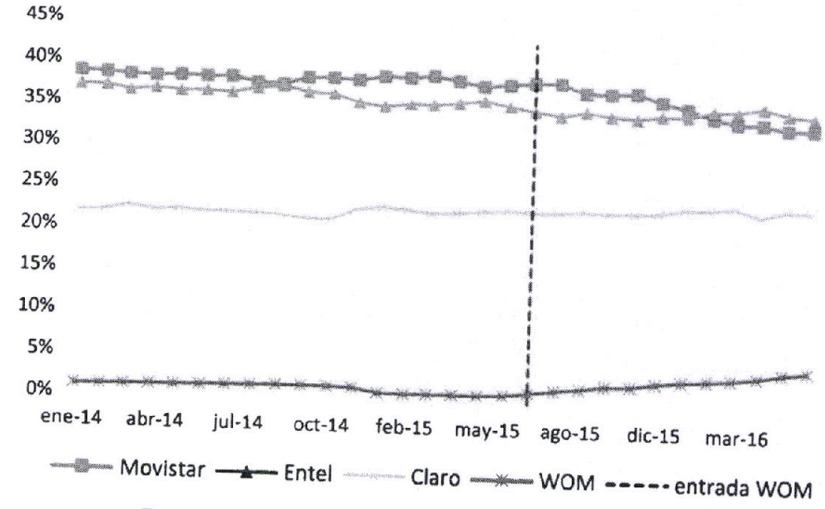
En definitiva y salvo mejor parecer del señor Fiscal Nacional Económico, esta División sugiere archivar los antecedentes, sin perjuicio de la facultad de esta Fiscalía de velar permanentemente por la libre competencia en los mercados y de abrir nuevas investigaciones si existieren antecedentes que así lo justificaren.

GASTÓN PALMUCCI S.
JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS

POS/JID/PSM/PAM

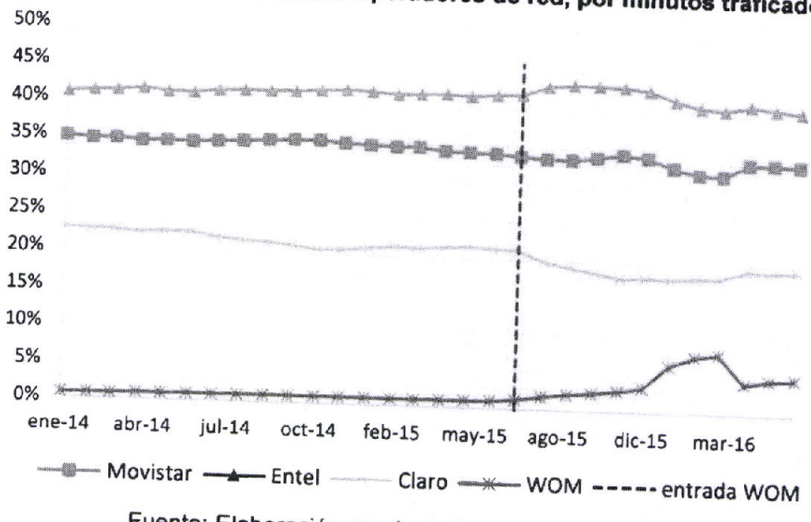
ANEXO A: Participaciones de mercado en telefonía móvil

Gráfico N° 1: Participación de mercado operadores de red, por número de abonados por mes



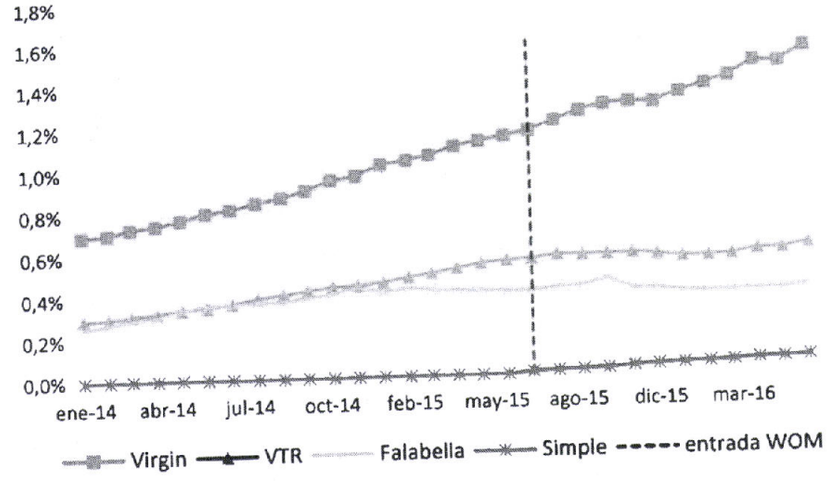
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Subtel

Gráfico N° 2: Participación de mercado operadores de red, por minutos traficados en el mes



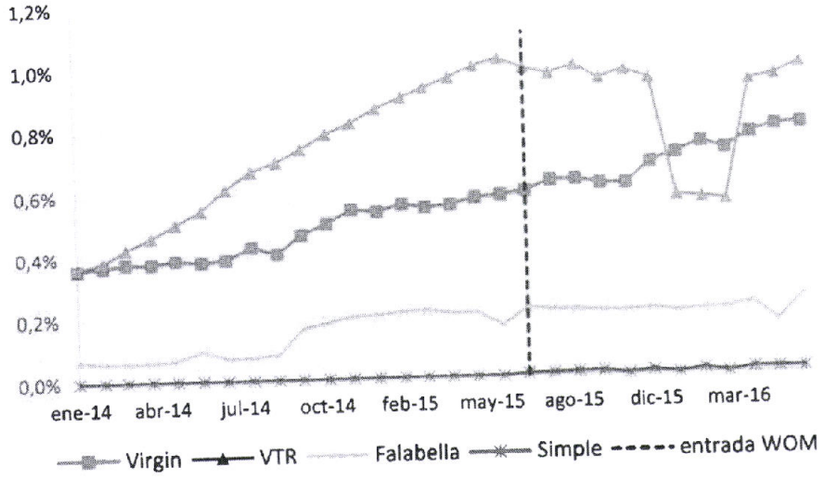
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Subtel

Gráfico N° 3: Participación de mercado OMVs, por número de abonados por mes



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Subtel

Gráfico N° 4: Participación de mercado OMVs, por minutos traficados en el mes



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Subtel

ANEXO B: Casos revisados

En los cuadros que se presentan a continuación se entrega el detalle de los casos revisados para cada empresa y por tipo de terminal, los que fueron clasificados en gama baja (de precio de venta minorista menor o igual a $70.000), gama media, cuyo valor estaba entre los $70.000 y $200.000 y gama alta, cuyo precio de venta minorista está sobre los $200.000.

Tabla N° 1: Casos revisados en el primer análisis de subsidios

Variable	N°
Equipos	10
Planes	32 Multimedia y 2 Sólo voz
Total Casos	**183**

Tabla N° 2: Planes y equipos por empresa revisados en el primer análisis de subsidios

Operador	N° planes	N° modelos celulares			
		Gama			Total
		baja	media	alta	
Claro	10 Multimedia	0	1	2	3
Entel	9 Multimedia y 1 Voz	0	0	6	6
Movistar	13 Multimedia y 1 Voz	0	1	6	7

Tabla N° 3: Casos revisados en el segundo análisis de costos de cambio artificiales

Variable	N°
Equipos	12
Planes	32 Multimedia y 2 Sólo voz
Total Casos	**209**

Tabla N° 4: Planes y equipos por empresa revisados en el segundo análisis de costos de cambio artificiales

Operador	N° planes	N° modelos celulares			
		Gama			Total
		baja	media	alta	
Claro	10 Multimedia	0	1	2	3
Entel	9 Multimedia y 1 Voz	0	1	6	7
Movistar	13 Multimedia y 1 Voz	1	1	6	8