

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2009)16

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

03-Sep-2009

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

LATIN AMERICAN COMPETITION FORUM (Spanish version)

FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA

-- Sesión IV: Problemas de competencia en las telecomunicaciones --

Contribución de Chile (FNE)

9-10 de septiembre de 2009, Santiago, Chile

El documento adjunto de Chile será circulado PARA SU DEBATE en la sesión IV del Foro Latino Americano de Competencia que se llevará a cabo en Chile los días 9 y 10 de septiembre del 2009.

Contacto: Sra. Hélène Chadzyska, administradora, directora del programa del LACF
Tel.: +33 (0)1 45 24 91 05; Fax: +33 (0)1 45 2496 95
Correo electrónico: helene.chadzyska@oecd.org

JT03269003

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format



DAF/COMP/LACF(2009)16
Unclassified

Spanish - Or. English



**FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA
-- 9-10 de septiembre de 2009, Santiago (Chile) --**

Sesión IV: Problemas de competencia en las telecomunicaciones

Contribución de de la Fiscalía Nacional Económica (FNE) de Chile

Intervención de las autoridades de competencia en el mercado de telecomunicaciones

1. Desde los inicios del proceso de privatización, a comienzos de la década de los ochenta, el marco regulatorio del sector de las telecomunicaciones se ha orientado a introducir la libre competencia en todos aquellos segmentos de este mercado en que ello sea posible. Respecto de aquellas situaciones en que, dadas las características del mercado específico, no es posible incorporar la libre competencia, se establece una regulación que emule un mercado competitivo.
2. La Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones (LGT), dictada el 2 de octubre de 1982, es el principal instrumento regulatorio del sector, y se estructura sobre la base de los servicios de telecomunicaciones tradicionales, existentes a la fecha de dictación de la Ley. Estos servicios se encuentran clasificados en el artículo 3° de la Ley, y respecto de los mismos se establece un sistema de concesiones o permisos, dependiendo de su naturaleza. Solo excepcionalmente, respecto de servicios calificados de complementarios, se prescinde de la necesidad de permiso o concesión.
3. Nuestro marco regulatorio en materia de telecomunicaciones fue extraordinariamente avanzado para su época y permitió la temprana liberalización de este mercado y el incremento permanente en el grado de competencia de la industria, que se inició como un modelo de monopolio natural con incontrarrestable poder de mercado.
4. En la última década nuestro país ha sido testigo de los más dramáticos aumentos en servicios de telecomunicaciones y en la aplicación de nuevas tecnologías. Sin embargo, este aumento de ofertas comerciales no siempre se ha visto acompañado de los necesarios cambios regulatorios. Lo anterior, no significa un desamparo total al desarrollo de nuevos emprendimientos en el área de telecomunicaciones, por cuanto la vocación pro competencia de la regulación de telecomunicaciones ha sido permanentemente fortalecida por la intervención de los órganos de defensa de la competencia, a través de su opinión y pronunciamientos frente a consultas y conflictos específicos. Esta participación ha adecuado

permanentemente la regulación sectorial, a fin de introducir mayores incentivos a la competencia y constituye una herramienta para corregir las distorsiones y obstáculos que se presentan en el marco regulatorio producto del avance tecnológico y grado de obsolescencia a la que se ve expuesta cada vez con más fuerza la LGT, y adelantándose, en muchas ocasiones, a la iniciativa sectorial y representando el impulsor de cambios legislativos para la industria.

5. Además de los pronunciamientos de las extintas Comisiones Resolutiva y Preventivas, y del H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), emitidos muchas veces a instancias de la propia Fiscalía Nacional Económica, ésta última también ha ejercido una labor de promoción de condiciones de competencia que, sin llegar a traducirse en presentaciones ante el Tribunal, si han producido efectos en la política de telecomunicaciones desarrollada por la autoridad Sectorial -, la Subsecretaria de Telecomunicaciones (SUBTEL).

6. Por ejemplo, esta labor se vio reflejada en las acciones de abogacía ejecutadas por parte de la Fiscalía ante SUBTEL a fin de modificar los criterios para el bloqueo y desbloqueo de equipos móviles por parte de las compañías que operan en el país (2006). En una época más reciente y con ocasión de la Consulta de SUBTEL sobre participación de concesionarios de telefonía móvil en el concurso público de telefonía móvil digital avanzada (2008), tanto SUBTEL como la Fiscalía comparecieron ante la Corte Suprema para obtener la modificación del fallo del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, con el objeto de limitando la cantidad de espectro que cada operador puede tener en este mercado a fin de evitar posibles obstáculos a la entrada de nuevos competidores al mercado de la telefonía móvil, por la vía del acaparamiento del espectro.

7. Ahora bien, aún es necesario lograr mayor convergencia entre las visiones de SUBTEL y la Fiscalía Nacional Económica respecto a algunos servicios de telecomunicaciones en particular, como por ejemplo: los servicios de VoIP, el enrutamiento de llamadas por parte de los equipos de conversores móviles, los operadores móviles virtuales, desagregación de redes y también respecto de la urgencia de la revisión del marco regulatorio en general.

8. Con el objeto de graficar la urgencia de la necesidad de revisión del marco regulatorio existente, considérese el caso del mercado de acceso a Banda Ancha que, constituyendo un servicio de telecomunicaciones, no es objeto, de una regulación específica en la Ley General de Telecomunicaciones chilena. Incluso, no hay mención expresa a este servicio, ni está sometido al régimen de concesión o permiso, pero se le ha considerado como un servicio “complementario”. Con todo, sin perjuicio de la regulación general en materia de telecomunicaciones, como en todos los mercados, ha de entenderse que se aplican en plenitud las normas de defensa de la libre competencia al mercado de Banda Ancha.

9. En Chile, al igual que en lo relativo al mercado de la Banda Ancha, no existe todavía un pronunciamiento del legislador respecto de la telefonía IP, sin perjuicio de que la SUBTEL sometió a consulta un proyecto de reglamento de VoIP¹, que ubicaría a este servicio en una posición intermedia: como servicio de telecomunicaciones, regulado, pero con un régimen distinto al de la telefonía tradicional. Dicha consulta terminó mediante la publicación del Reglamento del Servicio Público de Voz sobre Internet, el 6 de junio de 2007. Por lo tanto, las modificaciones no han sido legislativas sino más bien de orden administrativo.

10. Respecto de este servicio, hasta antes de la dictación del fallo del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia que aprobó con condiciones la fusión de las empresas de TV pagada por cable VTR Banda

¹ Regulación de Servicios VoIP, julio 2004.

Ancha y Metrópolis (2004), no existían pronunciamientos de los órganos de la libre competencia respecto de este mercado específico².

11. La Honorable Comisión Resolutiva en su Resolución N° 686 de 2001, por medio de la cual debió evaluar las condiciones de competencia para calificar si era procedente la fijación de tarifas en telefonía fija, excluyó la reventa de ADSL por parte del dominante. Por consiguiente, este servicio hace un par de años era considerado accesorio y en la actualidad es un servicio importante, dentro del marco de la Sociedad de la Información, que se presta en una situación desregulada³.

12. Por otra parte, la H. Comisión Resolutiva, en su Resolución N° 683, de 8 de abril de 2003, en relación con la introducción de la tecnología del Power Line Communications (PLC) en su resuelvo 1.2, dispuso que: *“las empresas que presten servicios de transporte o servicios intermedios de telecomunicaciones, por vía de la operación del sistema PLC, deben dar la misma clase de accesos o conexiones a todas las empresas que deseen prestar servicios a usuarios finales, para así suministrarles un servicio de idéntica calidad en cuanto a aspectos tales como el tiempo de respuesta de las solicitudes de uso, grado de servicio, etc.”*.

13. En la sentencia 45/2006, el TDLC acogió parcialmente la demanda de Voissnet S.A. y el requerimiento del Fiscal Nacional Económico, declarando que Telefónica Chile, operador dominante en telefonía fija, incurrió en una práctica restrictiva de la libre competencia, con el objeto de impedir la entrada de la demandante Voissnet S.A. y otros potenciales competidores al mercado de la prestación de servicios de telefonía. En dicho fallo, el H. Tribunal analizó el mercado de telefonía IP sobre banda ancha y su interrelación con la empresa dominante en infraestructura como es Telefónica CTC Chile.

14. Ahora bien, en los últimos fallos del TDLC, se observa de forma más clara la inclusión de los nuevos mercados desarrollados por la aparición de las nuevas tecnologías y ofertas conjuntas en telecomunicaciones. En efecto, considera el mercado de telefonía móvil en forma diferenciada del mercado de transmisión de datos⁴ y su relación con tecnologías de banda ancha tipo nómada y fija.

15. En el Informe N° 2/2009⁵, el H. Tribunal establece las condiciones actuales de competencia en el mercado de las telecomunicaciones, considerando la competencia existente tanto entre fijo-móvil como fijo-VoIP y otras tecnologías a nivel nacional. Emitiendo finalmente una serie de consideraciones respecto a la posibilidad de discriminar geográficamente entre planes y ofertas conjuntas, la reventa de servicios, diferenciación de llamadas on-net y off-net y la portabilidad del número tanto móvil como fijo.

² NC 02-04 Consulta de Liberty Comunicaciones de Chile Uno Ltda., y Cristal Chile Comunicaciones S.A., sobre eventual fusión de Metrópolis Intercom y VTR S.A.

³ Art. 29, LGT. *“No obstante, si en el caso de servicios públicos telefónicos local y de larga distancia nacional e internacional, excluida la telefonía móvil y en el de servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistas como servicio intermedio o bien como circuitos privados, existiere una calificación expresa por parte de la Comisión Resolutiva, creada por el Decreto Ley N° 211 de 1973, en cuanto a que las condiciones existentes en el mercado no son suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria, los precios o tarifas del servicio calificado serán fijados de acuerdo a las bases y procedimientos que se indican en este Título. En todo caso, si las condiciones se modificaren y existiere pronunciamiento en tal sentido por parte de dicha Comisión Resolutiva, el servicio dejará de estar afecto a la fijación de tarifas”*.

⁴ NC 198-07 Consulta de Subtel sobre participación de concesionarios de telefonía móvil en concurso público de telefonía móvil digital avanzada.

⁵ NC 246-08 Solicitud de Informe del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones sobre régimen tarifario de servicios de telefonía fija

16. El actual marco legal de las telecomunicaciones en Chile no reconoce expresamente la convergencia tecnológica y hay una clara separación legal entre los distintos sectores económicos en que se aplican las tecnologías convergentes, incluyendo sectores que simplemente no están regulados, como sería el caso de acceso Banda Ancha Internet.

17. Ahora bien, dentro de los planes Autoridad Sectorial se han mencionado tres iniciativas legales: (a) la creación de un panel de expertos; (b) la formación de una Superintendencia de Telecomunicaciones; y (c) una modificación al régimen de concesiones. Todas ellas apuntan a dinamizar una industria que juega un papel clave para lograr una mejor productividad y competitividad de nuestra economía.

18. La instancia de un panel de expertos se inspira en el modelo que hoy se aplica en la regulación del sector eléctrico, y que ha dado buenos resultados. Se busca contar con un grupo de especialistas en este ramo, que pueda resolver disputas que surgen de controversias entre empresas del sector, y entre éstas y el organismo regulador, evitándose así el excesivo grado de judicialización que hoy se advierte en la industria de telecomunicaciones.

19. La formación de una Superintendencia de Telecomunicaciones, en palabras del propio Subsecretario de Telecomunicaciones, “es imprescindible para mejorar la protección de los consumidores y la fiscalización de un mercado que alcanzó los 19 millones de clientes”⁶.

20. Finalmente, la modificación al régimen de concesiones supone un marco de regulación más liviano para las empresas que existen en el país y además con mayor flexibilidad para el desarrollo de nuevas operaciones en telecomunicaciones.

21. Todos estos aspectos, unidos a la falta de convergencia que se da entre la regulación y el funcionamiento actual del mercado de telecomunicaciones, como es la existencia de un servicio de telefonía IP que no reconoce ubicuidad geográfica y la existencia de zonas primarias o de multicarrier, permiten concluir que para que exista mayor competencia y por ende, más desarrollo del mercado de telecomunicaciones, resulta fundamental modificar el marco general del sector, orientándolo en base a los principios de la libre competencia y teniendo en consideración las características propias de inversión, dinamismo y desarrollo de éste mercado.

22. Estas insuficiencias y vacíos regulatorios constituyen una fuente de dificultades, tanto para la función de SUBTEL como para la de los organismos antimonopolio, y debilitan el desarrollo de las potencialidades que la Sociedad de la Información debiera aportar al desarrollo económico nacional.

23. Cabe también resaltar que la propia SUBTEL ha fijado ciertos principios fundamentales para el desarrollo del sector, como son: beneficio y protección del consumidor; apertura a la innovación y la inversión; *máxima competencia* y eficiencia; mínima intervención necesaria; no discriminación; siendo los incentivos regulatorios para el despliegue y mantenimiento de redes, así como la maximización de las alternativas competitivas en los servicios, el principal interés de la política pública en telecomunicaciones.

24. En cuanto a la cobertura de redes en Chile, señala SUBTEL que es necesario un adecuado retorno de las inversiones y, en lo referente al desarrollo de los servicios sobre redes, que es fundamental profundizar la competencia, para no sucumbir regulatoriamente ante la realidad de la convergencia tecnológica. Para esto, señala SUBTEL que es necesario entender que las redes son un sistema de acceso a los servicios y no que el servicio se encuentra indisolublemente integrado a la red.

⁶ Dia Mundial de Telecomunicaciones, SUBTEL 2007.

25. Desde nuestro punto de vista, como autoridad de la competencia, resulta conveniente promover un modelo de regulación y competencia para la convergencia tecnológica. Este modelo debe tener como bases, la neutralidad tecnológica y un trato igualitario a las empresas, a fin de promover la competencia en redes de acceso y desarrollar la competencia entre los proveedores de servicios.

26. Adicionalmente se debe reconocer y seguir radicando en los órganos encargados del resguardo de la libre competencia, en este caso, el TDLC y la Fiscalía Nacional Económica, el análisis de los mercados relevantes para definir y caracterizar aquellos en que se constate que no hay competencia efectiva, se identifique a los operadores con “poder significativo de mercado”, imponiendo las obligaciones que sean necesarias en materia de transparencia, no discriminación, separación de cuentas contables, obligación de dar acceso, contabilidad de costos, etc., con el fin de promover la efectiva competencia en el mercado relevante de que se trate.

27. En resumen, para que el mercado de telecomunicaciones tenga un efectivo desarrollo competitivo, es fundamental que el acceso provisto por las redes de telecomunicaciones sea libre, no discriminatorio y neutral respecto de los servicios que se puedan prestar. Para que así, los servicios de voz sobre Internet y otros nuevos que aparezcan, permitan profundizar la competencia en un mercado que sigue teniendo altos índices de concentración. De esta manera, un mercado competitivo en telecomunicaciones impulsará nuevos servicios para satisfacer las crecientes y mayores expectativas de todos los usuarios de este sector de las telecomunicaciones.