

INFORME DE LA COMISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA EL PROCEDIMIENTO DE FIJACIÓN TARIFARIA DE CONCESIONARIAS DE TELEFONÍA FIJA, Y CORRIGE Y ACTUALIZA REFERENCIAS EN LA LEY N° 18.168, GENERAL DE TELECOMUNICACIONES

BOLETÍN N° 15.891-15 (S)

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, pasa a informar el proyecto, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, en segundo trámite constitucional, que modifica el procedimiento de fijación tarifaria de concesionarias de telefonía fija, y corrige y actualiza referencias en la ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones, con urgencia calificada de “suma”.

Durante la discusión de este proyecto de ley la Comisión contó con la asistencia y colaboración de los señores Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, don Juan Carlos Muñoz Abogabir, el Subsecretario de Telecomunicaciones, don Claudio Araya San Martín, la Gerente Legal y Asuntos Regulatorios de la empresa Netline Telefónica LTDA, señora Ximena Rojas y el Presidente de la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios, señor Hernán Calderón, acompañado por el asesor, señor Oscar Cabello.

De acuerdo a lo prescrito en el **artículo 304 del Reglamento de la Corporación**, cabe consignar lo siguiente:

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

I.- IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL DEL PROYECTO.

- Simplificar la forma de establecer la regulación tarifaria del mercado de la telefonía fija, con la finalidad de transitar de una regulación asimétrica de los procesos tarifarios de la telefonía fija a una regulación con mayor simetría, mediante la realización de un proceso tarifario único para grupos de empresas de telecomunicaciones de telefonía fija y establecer la gradualidad necesaria para el tránsito hacia el nuevo régimen.

II.- FUNDAMENTOS DEL PROYECTO

- DE HECHO

En el mensaje se expresa:

I. ANTECEDENTES

El perfeccionamiento de nuestra normativa regulatoria redundará en mayores beneficios para todas y todos. Las modificaciones, sin embargo, especialmente tratándose de industrias con un elevado componente técnico y que funcionan bajo economías de red, han de efectuarse de manera prudente, identificando tanto los espacios de modernización como aquellos ámbitos donde la normativa y la institucionalidad encargada de su aplicación debe preservarse.

El caso de la tarificación de los servicios de telefonía fija -otrora imprescindibles y hoy integrantes de una oferta más compleja en la industria de telecomunicaciones- es un buen ejemplo de modernización necesaria. Como se describe a continuación, este proyecto propone adaptar su marco de determinación tarifaria, en línea con la dinámica de los mercados y la experiencia internacional, pero preservando la lógica de hacer frente a las fallas de mercado que se presentan en esta industria.

Marco general de la fijación tarifaria de los cargos de acceso de telefonía fija.

Para permitir la comunicación entre sus distintos usuarios, las redes de los servicios públicos de telecomunicaciones deben estar interconectadas, independientemente de quien detente la propiedad de cada tramo. Esta cualidad de las redes permite reconocer la existencia de una suerte de "peaje", que se genera cuando una comunicación termina en una red de destino de propiedad de un operador diferente al de la red de origen. A este peaje se le denomina cargo de acceso o tarifa de terminación de red.

Este cargo de acceso, mirado desde la perspectiva de la libre competencia, funciona como una especie de monopolio para quienes deben acceder a la conexión de una red de otro propietario. Esta misma cualidad es lo que hace necesario preservar su regulación por vía legal y administrativa, aunque bajo nuevos estándares en el proceso de determinación tarifaria, según se explica más adelante.

En efecto, la ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones, establece en sus artículos 30 a 30 J el procedimiento que llevan adelante los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Economía, Fomento y Turismo, para fijar las tarifas que cobran las concesionarias de servicios públicos de telecomunicaciones, cuando corresponda.

Aunque la regla general es la libertad de precios, la ley establece cuáles componentes -entre ellos el cargo de acceso aludido- están sujetos a fijación tarifaria, además de aquellos que requieren la calificación del organismo de defensa de la libre competencia que corresponda, actualmente el H.

Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, que determina si no existen condiciones para un régimen de libertad de precios.

Evolución del mercado de la telefonía por voz.

La convergencia tecnológica en el mercado de las telecomunicaciones ha permitido que un conjunto de servicios pueda prestarse sobre redes que originalmente fueron diseñadas para un servicio determinado. Este fenómeno, además de constituir un desafío para la regulación, ha facilitado alcanzar niveles de eficiencia y economías de ámbito que se traducen en disminuciones de costo para las empresas.

En consideración a lo señalado, en la última década la Subsecretaría de Telecomunicaciones ha impulsado diversas políticas públicas que han permitido la disminución de los distintos niveles tarifarios en telefonía. Así, por ejemplo, en la última fijación tarifaria a nivel eficiente ocurrida en el año 2019, disminuyó la tarifa de cargo de acceso del operador local dominante en un promedio de 65,7% respecto de la tarifa fijada previamente.

Sin embargo, la sostenida disminución del tráfico de voz en los últimos años ha minimizado el efecto de la tarifa de los cargos de acceso en los resultados financieros de las concesionarias, realidad observable sobre todo en el caso de los operadores tradicionales. Para éstos, los valores por cargo de acceso representan menos del 1% del total de sus ingresos.

Estos antecedentes explican que hoy podamos plantear, a través de este proyecto, una adecuación de los procesos tarifarios, con el objetivo de simplificar su aplicación, reducir el número de procedimientos y los costos de transacción asociados tanto para la autoridad como para las concesionarias, y tender a una mayor simetría en sus procesos de fijación tarifaria.

Esta simetría debiera manifestarse tanto en los niveles tarifarios que se determinen -agrupando cohortes de empresas- como en la temporalidad de los procesos que se lleven a cabo para determinarlos.

Experiencia comparada sobre fijación tarifaria: hacia un régimen simétrico.

La experiencia internacional evidencia un consenso entre los países miembros de la OCDE respecto a que la mejor opción en el mercado de telefonía fija, al igual que para la telefonía móvil, es el establecimiento de un régimen de tarificación simétrico.

En efecto, según el reporte tarifario elaborado por el Cuerpo de Organismos Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (BEREC) en junio de 2021, de los 37 países miembros, 33 poseen tarifas simétricas. Solo un país, Turquía, posee asimetría. Y tres países poseen simetría parcial, que quiere decir simetría dentro de grupos determinados de empresas, es decir, que existe más de una tarifa dentro del mercado.

Al respecto, se debe notar que en el año 2020 el Consejo y el Parlamento de la Unión Europea aprobaron la regulación que fija tarifas máximas simétricas para todo el bloque. Esta tarifa corresponde a 0,2 céntimos de euro para el equivalente al cargo de acceso móvil (mobile termination

rate); y a 0,07 céntimos de euro para el equivalente al cargo de acceso fijo (fixed termination rate). Las tarifas antes mencionadas se aplicarán a partir del año 2024, mientras que en el periodo de transición 2021-2024 cada país del bloque implementará su propio mecanismo de glide path, similar a la política adoptada por Chile en el proceso de transición de las tarifas fijadas desde nivel medio a nivel eficiente (al respecto véase, Comisión Europea, Regulación delegada 2021/654, 16 de diciembre de 2020).

Con todo, a nivel comparado aún no existe homogeneidad de criterios. Mientras en algunos países la simetría total se ha logrado mediante tarifas únicas por “mercado” o tarifas simétricas por grupo de operadores con “algún poder de mercado” (Significant Market Power, “SMP”) y a las que adhiere el resto; en otros países, con simetría parcial, los distintos grupos de concesionarias a que se fija una tarifa en común, se definen en base a criterios tales como poder de mercado, abanico de servicios prestados, cobertura geográfica, empresas relacionadas, filiales y coligadas, entre otros.

Lo anterior da cuenta de la relevancia que poseen las características propias de cada país en el diseño de la regulación tarifaria.

Situación actual de la industria de telefonía fija.

En nuestro país, actualmente existen trece concesionarias de servicios de telefonía fija sujetas a fijación tarifaria. Cada una de ellas presenta características distintas en cuanto a participación de mercado, cobertura, tecnología disponible, entre otras particularidades. Si bien estas variables de atomización y heterogeneidad en el mercado nacional agregan un grado de dificultad superior a la hora de definir la política pública más adecuada, en favor de alcanzar en el largo plazo una simetría tarifaria en el mercado de las interconexiones de telefonía, el presente proyecto pretende encausar inicialmente ese proceso.

La cobertura de estas concesionarias varía entre unas y otras. Telefónica, Claro Chile, Claro Comunicaciones y EPH2 cuentan con presencia a nivel nacional. VTR presta sus servicios en casi todas las regiones del país, con la excepción de Magallanes y Aysén. CMET, por su parte, tiene presencia en las regiones del centro y centro sur del país (regiones de Valparaíso, Metropolitana de Santiago, del Libertador General Bernardo O'Higgins, del Maule, de Ñuble y del Biobío); CTR, en las regiones del centro sur (regiones del Maule, de Ñuble, del Biobío, de La Araucanía, de Los Ríos y de Los Lagos); Telsur se encuentra en las regiones Metropolitana de Santiago, del Libertador General Bernardo O'Higgins, del Maule, de Ñuble, del Biobío, de La Araucanía, de Los Ríos, de Los Lagos; GTD Manquehue y GTD Telesat tienen presencia principalmente en la Región Metropolitana de Santiago, con una baja participación en regiones del norte; Netline y Fullcom tienen presencia en la Región Metropolitana de Santiago; y, Telcoy presta sus servicios solo en la región de Aysén.

Por último, en términos de grupo empresarial, cuatro de las concesionarias pertenecen al grupo GTD (GTD Telesat, GTD Manquehue, Telsur, Telcoy); dos al grupo Netline (Netline y Fullcom); y tres al grupo Claro (Claro Comunicaciones, Claro Chile y VTR, por su joint venture reciente). Por ende, de realizarse los procesos por grupo empresarial -como este proyecto propone- ya se reduciría la cantidad de procesos a la mitad de los que actualmente se llevan a cabo.

II. FUNDAMENTOS

A pesar de los esfuerzos por revertir las fallas en el mercado de telefonía fija, la asimetría en el nivel del cargo de acceso entre las concesionarias genera ineficiencias importantes en el funcionamiento de la industria. Por la misma razón, como ya se describió, los estándares internacionales aconsejan migrar a un modelo de mayor simetría.

En el caso chileno, además, la asimetría no sólo se presenta en los valores fijados para cada proceso, sino que también se da en la cronología de cada proceso tarifario, situación contrapuesta a lo que ocurre en el mercado de la telefonía móvil, que ha sido regulado simétricamente tanto en los valores como en la simultaneidad procedimental. En razón lo anterior, cada empresa sigue un valor tarifario distinto en sus respectivos decretos, decretos que, además, no son emitidos de forma simultánea.

Sin embargo, con el despliegue de las diferentes tecnologías, el desarrollo de los diversos servicios de telecomunicaciones y la evolución propia del mercado, el objetivo de política que se perseguía manteniendo un régimen diferenciado y asimétrico para la telefonía fija -de inyectar mayor competencia y expansión entre las redes- ha ido perdiendo relevancia. Servicios que antes eran considerados complementarios pasaron a ser sustitutos, a lo que se sumó la aparición de una serie de servicios de plataformas en línea (Over The Top, OTT) que cumplen similar finalidad a del servicio de voz. A causa de lo anterior, los procedimientos de tarificación debieran circunscribirse sólo a lo estrictamente indispensable.

Adicionalmente, entre las distorsiones que es posible identificar a causa de la asimetría entre cargos de acceso, se encuentra el incremento artificial del tráfico que ingresa a aquellas redes cuya tarifa de acceso es considerablemente mayor al resto, con la consiguiente conflictividad sectorial y de la cual muchas veces debe hacerse cargo el regulador.

Por estas consideraciones, este proyecto propone simplificar la forma de llevar a cabo la regulación tarifaria del mercado de la telefonía fija, con el objeto de transitar de una regulación asimétrica de los procesos tarifarios de la telefonía fija, a una regulación con mayor simetría.

Creación de grupos de empresas con simetría tarifaria
Esencialmente, se abordan tres ejes en este proyecto. El primero consiste en promover una mayor simetría tarifaria a través de la realización de un proceso tarifario único para grupos de empresas de telecomunicaciones de telefonía fija.

La agrupación deberá seguir criterios técnicos, y dentro de cada grupo de concesionarias, debiera considerarse a empresas relacionadas, filiales y coligadas -en conjunto- como una única entidad. Con estos ajustes, se obtendrá un nivel tarifario simétrico para todas las empresas que componen un mismo grupo.

Exclusión de empresas con una participación de mercado menor
El segundo eje permite simplificar el régimen de fijación tarifaria para las empresas con menor participación, con los consiguientes ahorros para la autoridad y las empresas, concesionarias que hoy deben seguir un procedimiento lato e individual de determinación, que ha dejado de tener justificación.

Esto se consigue definiendo un criterio de exclusión para que no todas las concesionarias de servicios de telefonía fija deban pasar por las ritualidades propias de la determinación tarifaria. Al respecto, un criterio conveniente de exclusión, que toma en cuenta la envergadura de las empresas, es un análisis de la participación en el mercado de líneas telefónicas.

De esta forma, las concesionarias que se encuentren bajo el criterio de corte tendrán sus tarifas acopladas a la tarifa definida para el grupo de concesionarias con menor participación de mercado. Aunque, naturalmente, esto no será aplicable a aquellas concesionarias que pertenezcan a un grupo de empresas relacionadas, filiales y coligadas y que, en consecuencia, deban acogerse al proceso de fijación de su grupo respectivo.

Disposición transitoria para avanzar hacia simultaneidad de procesos tarifarios El tercer eje busca corregir la diferencia temporal que existe actualmente en la fijación de tarifas. En la actualidad, la referida ley indica la obligación a los concesionarios de servicio público telefónico a contar con un decreto tarifario vigente por cinco años (quinquenio tarifario). Tal regulación induce a que concesionarias con similares características puedan tener distintos niveles tarifarios por un mismo servicio o tarifas aplicables en distintos periodos de tiempo. Lo anterior crea asimetrías adicionales entre las empresas, además de la eventual generación de subsidios a empresas ineficientes, entre otras consecuencias indeseables. Estas distorsiones son las que se buscan disminuir con el establecimiento de la simultaneidad de los procesos tarifarios de cada grupo de empresas que subyace en la propuesta anterior.

Por último, para que este nuevo régimen opere simultáneamente con la flexibilidad, celeridad y rigor técnico necesario, las determinaciones de detalle que involucran estas propuestas se dejan en manos de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, órgano que cuenta con la experiencia, la información y las facultades necesarias para actuar en este tipo de procedimientos.

III. CONTENIDO

Este proyecto de ley consta de un artículo único permanente, que modifica la ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones, y un artículo transitorio.

La principal modificación se efectúa en el artículo 30 I, disposición que aborda los criterios a tomar en cuenta en el estudio especial de cálculo para las concesionarias y sus respectivas bases técnico-económicas. En particular, introduce un inciso quinto, nuevo, en el que se especifica:

(i) que la fijación tarifaria se realizará por grupos de concesionarias y que los niveles tarifarios serán simétricos;

(ii) que los grupos serán definidos por la Subsecretaría, a través de una resolución fundada y con base en criterios técnicos, objetivos y transparentes;

(iii) que esta resolución deberá considerar a las empresas integrantes de un mismo grupo empresarial como pertenecientes a la misma entidad;

(iv) que cuando existan concesionarios con una participación menor, esto es, inferior o igual al criterio de corte que defina la misma

resolución técnica de la Subsecretaría, se ceñirán a la tarifa definida para el grupo de menor participación de mercado; y

(v) que esta resolución podrá ser modificada cada cinco años, de acuerdo a las variaciones que se produzcan en la estructura del mercado.

Asimismo, se propone modificar el artículo 30 J, que regula la situación en que el concesionario no presenta los estudios de cálculo, en cuyo caso deberá asumir la tarifa correspondiente al mismo nivel que el resto de concesionarias del grupo.

Por último, el artículo único modifica también los artículos 28 B, 28 I, 29, 30, 30 C, 30 G, 30 H, 30 I, 30 J de la citada ley, con el propósito de corregir errores tipográficos y actualizar referencias que han quedado obsoletas. Por ejemplo, modifica las menciones al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, elimina términos en desuso como “larga distancia nacional” o “corresponsales extranjeros” o se reemplazan las referencias a la antigua Comisión Resolutiva por la del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

La disposición transitoria, por su parte, se hace cargo de la gradualidad necesaria para el tránsito hacia el nuevo régimen. Establece que las concesionarias cuyos decretos tarifarios pierdan su vigencia con posterioridad a la publicación de la ley, serán agrupadas por la Subsecretaría a través de una resolución, que ordenará los grupos a los que deberán someterse en sus nuevos procesos tarifarios. Mientras no se fijen las tarifas de los grupos, sus decretos tarifarios permanecerán vigentes, con sus fórmulas de reajustes, y sólo asumirán la nueva estructura de cobro cuando se publiquen los decretos tarifarios de sus respectivos grupos.

- DE DERECHO: LEY N° 18.168, GENERAL DE TELECOMUNICACIONES

IV.- SÍNTESIS DEL DEBATE HABIDO DURANTE LA DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR.

Teniendo en vista las consideraciones y argumentos contenidos en el proyecto -boletín N° 15.891-15 (S)-, y lo expresado por los señores Ministro de Transportes y Telecomunicaciones y Subsecretario de Telecomunicaciones, los señores diputados **fueron de parecer de aprobar la idea de legislar sobre la materia.**

Se estimó del todo apropiado simplificar la forma de establecer la regulación tarifaria del mercado de la telefonía fija, con la finalidad de transitar de una regulación asimétrica de los procesos tarifarios de la telefonía fija a una regulación con mayor simetría, mediante la realización de un proceso tarifario único para grupos de empresas de telecomunicaciones de telefonía fija y establecer la gradualidad necesaria para el tránsito hacia el nuevo régimen.

Se explicó que, a pesar de los esfuerzos por revertir las fallas en el mercado de telefonía fija, la asimetría en el nivel del cargo de acceso

entre las concesionarias genera ineficiencias importantes en el funcionamiento de la industria. Por esta razón, los estándares internacionales aconsejan migrar a un modelo de mayor simetría.

La asimetría no solo se presenta en los valores fijados para cada proceso, sino que también se da en la cronología de cada proceso tarifario, situación contrapuesta a lo que ocurre en el mercado de la telefonía móvil, que ha sido regulado simétricamente tanto en los valores como en la simultaneidad procedimental. En razón de lo anterior, cada empresa sigue un valor tarifario distinto en sus respectivos decretos, decretos que, además, no son emitidos de forma simultánea.

Sin embargo, con el despliegue de las diferentes tecnologías, el desarrollo de los diversos servicios de telecomunicaciones y la evolución propia del mercado, el objetivo de política que se perseguía manteniendo un régimen diferenciado y asimétrico para la telefonía fija -de inyectar mayor competencia y expansión entre las redes- ha ido perdiendo relevancia. Servicios que antes eran considerados complementarios pasaron a ser sustitutos, a lo que se sumó la aparición de una serie de servicios de plataformas en línea (Over The Top, OTT) que cumplen similar finalidad al del servicio de voz. A causa de lo anterior, los procedimientos de tarificación debieran circunscribirse solo a lo estrictamente indispensable.

Se indicó que, adicionalmente, entre las distorsiones que es posible identificar a causa de la asimetría entre cargos de acceso, se encuentra el incremento artificial del tráfico que ingresa a aquellas redes cuya tarifa de acceso es considerablemente mayor al resto, con la consiguiente conflictividad sectorial y de la cual muchas veces debe hacerse cargo el regulador.

Ante ello se propone entonces simplificar la forma de llevar a cabo la regulación tarifaria del mercado de la telefonía fija, con el objeto de transitar de una regulación asimétrica de los procesos tarifarios de la telefonía fija, a una regulación con mayor simetría.

En especial, se pretende:

Promover una mayor simetría tarifaria a través de la realización de un proceso tarifario único para grupos de empresas de telecomunicaciones de telefonía fija. La agrupación deberá seguir criterios técnicos, y dentro de cada grupo de concesionarias, debiera considerarse a empresas relacionadas, filiales y coligadas -en conjunto- como una única entidad. Con estos ajustes, se obtendrá un nivel tarifario simétrico para todas las empresas que componen un mismo grupo.

Exclusión de empresas con una participación de mercado menor, simplificando el régimen de fijación tarifaria para las empresas con menor participación, con los consiguientes ahorros para la autoridad y las empresas, concesionarias que hoy deben seguir un procedimiento lato e individual de determinación, que ha dejado de tener justificación. Esto se consigue definiendo un criterio de exclusión para que no todas las concesionarias de servicios de telefonía fija deban pasar por las ritualidades propias de la determinación tarifaria. Al respecto, un criterio conveniente de exclusión, que toma en cuenta la envergadura de las empresas, es un análisis de la participación en el mercado de líneas telefónicas. De esta forma, las concesionarias que se

encuentren bajo el criterio de corte tendrán sus tarifas acopladas a la tarifa definida para el grupo de concesionarias con menor participación de mercado. Aunque, naturalmente, esto no será aplicable a aquellas concesionarias que pertenezcan a un grupo de empresas relacionadas, filiales y coligadas y que, en consecuencia, deban acogerse al proceso de fijación de su grupo respectivo.

Corregir la diferencia temporal que existe actualmente en la fijación de tarifas. En la actualidad, se obliga a los concesionarios de servicio público telefónico a contar con un decreto tarifario vigente por cinco años (quinquenio tarifario). Tal regulación induce a que concesionarias con similares características puedan tener distintos niveles tarifarios por un mismo servicio o tarifas aplicables en distintos periodos de tiempo. Lo anterior crea asimetrías adicionales entre las empresas, además de la eventual generación de subsidios a empresas ineficientes, entre otras consecuencias indeseables. Estas distorsiones son las que se buscan disminuir con el establecimiento de la simultaneidad de los procesos tarifarios de cada grupo de empresas que subyace en la propuesta anterior.

Por último, se explicó que para que este nuevo régimen opere simultáneamente con la flexibilidad, celeridad y rigor técnico necesario, las determinaciones de detalle que involucran estas propuestas se dejan en manos de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, órgano que cuenta con la experiencia, la información y las facultades necesarias para actuar en este tipo de procedimientos.

En síntesis, se especifica:

Que la fijación tarifaria se realizará por grupos de concesionarias y que los niveles tarifarios serán simétricos;

Que los grupos serán definidos por la Subsecretaría, a través de una resolución fundada y con base en criterios técnicos, objetivos y transparentes;

Que esta resolución deberá considerar a las empresas integrantes de un mismo grupo empresarial como pertenecientes a la misma entidad;

Que cuando existan concesionarios con una participación menor, esto es, inferior o igual al criterio de corte que defina la misma resolución técnica de la Subsecretaría, se ceñirán a la tarifa definida para el grupo de menor participación de mercado; y

Que esta resolución podrá ser modificada cada cinco años, de acuerdo a las variaciones que se produzcan en la estructura del mercado.

Finalmente, se establece que las concesionarias cuyos decretos tarifarios pierdan su vigencia con posterioridad a la publicación de la ley, serán agrupadas por la Subsecretaría a través de una resolución, que ordenará los grupos a los que deberán someterse en sus nuevos procesos tarifarios. Mientras no se fijen las tarifas de los grupos, sus decretos tarifarios permanecerán vigentes, con sus fórmulas de reajustes, y solo asumirán la nueva estructura de cobro cuando se publiquen los decretos tarifarios de sus respectivos grupos.

EL PROYECTO FUE APROBADO EN GENERAL POR UNANIMIDAD.

VOTARON A FAVOR LOS DIPUTADOS SEÑORES FÉLIX BUGUEÑO, JUAN IRARRÁZVAL, COSME MELLADO, JAIME MULET Y MAURICIO OJEDA.

DISCUSIÓN PARTICULAR. -

EL PROYECTO EN INFORME FUE APROBADO DE MANERA ÍNTEGRA POR UNANIMIDAD, SIN QUE SE INTRODUCIERA CAMBIO ALGUNO.

VOTARON A FAVOR LA DIPUTADA SEÑORA EMILIA NUYADO Y LOS DIPUTADOS SEÑORES RENÉ ALINCO, CARLOS BIANCHI, FERNANDO BÓRQUEZ, FÉLIX BUGUEÑO, JUAN ANTONIO COLOMA, MAURO GONZÁLEZ, COSME MELLADO, JAIME MULET Y JAIME SÁEZ.

INTERVENCIONES:

El Subsecretario de Telecomunicaciones, señor Araya basó su exposición en la siguiente presentación:

**Proyecto de Ley que Modifica el
Procedimiento de Fijación
Tarifaria para las Concesionarias
de Telefonía Fija**

(Boletín 15.891 - 15)



Situación Actual

Procedimiento actual de fijación tarifaria

Los procesos tarifarios son mandatados por el Título V de la Ley General de Telecomunicaciones (N° 18.168), que entre otros establece:

- La obligación de concesionarios de servicios público telefónico (móviles y fijas) de contar con decreto vigente por 5 años.
- Los niveles y estructura de las tarifas se definen por el cuerpo legal en los artículos 24° bis y 25°. Y, para el caso de las concesionarias fijas, lo mandatado por el TDLC (Informe N°2, 2009), según lo establecido en el artículo 29 de la LGT.
- La fijación de tarifas se asocia exclusivamente al servicio de voz. A mayor abundamiento:

Principales categorías de tarifas reguladas por tipo de servicio

| Concepto | Concesionarias fijas | Concesionarias móviles |
|---|---|---|
| Servicios prestados a los Usuarios Finales | Se tarifica el valor por segundo de llamadas fijas a móviles (tramo local, servicios de emergencia, etc.) | Libertad tarifaria |
| Uso de la red por terminación de llamadas | Se tarifica el valor por segundo de terminar la llamada en la red de cada operador local | Se tarifica el valor por segundo de terminar una llamada en la red de cada operador móvil |
| Facilidades asociadas a la interconexión de las redes | Se tarifica el paso de la llamada de la concesionaria de origen a la de destino junto con el uso de los elementos de la red de esta última. | Se tarifica el paso de la llamada de la concesionaria de origen a la de destino junto con el uso de los elementos de la red de esta última. |
| Funciones administrativas | Funciones administrativas (medición, tasación, facturación, cobranza, etc.) | Funciones administrativas (medición, tasación, facturación, cobranza, etc.) |
| Otros | Servicios mayoristas provistos por concesionarias dominantes* | |

(*) La clasificación de dominante emana de lo establecido por el TDLC en su Informe N°2/2009 y solo aplica sobre concesionarias fijas.

Características de los procesos de fijación tarifaria móvil y fija.

Concesionarias de telefonía móvil:

- Procesos tarifarios simultáneos para todas las concesionarias.
- Se modela una "Empresa Eficiente" representativa del mercado en general.
- Se obtiene una tarifa simétrica para toda la industrial móvil.

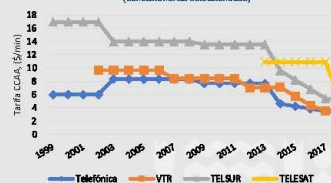
Evolución Cargo de Acceso Móvil



Concesionarias de telefonía fija:

- Procesos tarifarios independientes y en tiempos distintos para cada operador.
- Se modela una "Empresa Eficiente" en cada caso, recogiendo particularidades de cada concesionaria.
- Se obtienen tarifas diferentes para cada operador.

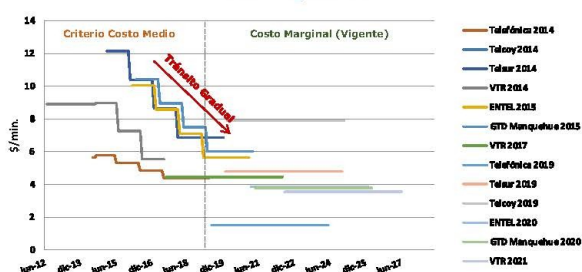
Evolución Cargo de Local (concesionarias seleccionadas)



Criterios adoptados en los últimos años

1. **CONVERGENCIA Y MULTISERVICIO:** La oferta de múltiples servicios por parte de las concesionarias de telefonía fija les permiten compartir sus redes para la entrega de estos servicios. Es así como hace casi 10 años se optó por regular las tarifas tomando en consideración esta compartición, permitiendo facilitar la disminución de ellas.
2. **EFICIENCIA DESDE EL INICIO Y POR TODO EL PERIODO:** En quinquenios anteriores, la tarifa de Cargo de Acceso se estimaba sobre la base del criterio de Costo Medio. Posteriormente, las tarifas fueron disminuyendo de forma escalonada desde el Costo Medio al Costo Marginal, en la actualidad se fija a Costo Marginal ("tarifa a nivel eficiente") durante todo el periodo.

Tarifa Cargo de Acceso



El Cargo de Acceso móvil ha experimentado una caída de 79% y el Cargo de Acceso Local una caída de 44%.



Problemas en los procesos tarifarios fijos actuales

1. Fallas de mercado producidas por la asimetría –valor y cronología - de las tarifas, especialmente el Cargo de Acceso (CAAC).

- a) Asimetrías significativas en el mercado (incluso entre Concesionarias con características similares)
 - i. La asimetría de CAAC produce incentivos a la generación de tráfico irregular (sumideros de tráfico) en las redes de operadores con un valor más alto.
 - ii. Genera distorsiones entre competidores, otorgando ventajas competitivas como una mayor facilidad de empaquetar servicios, o el ofrecer tarifas de tráfico ilimitado más competitivas.
- b) Asimetría dentro de un mismo grupo empresarial sin capturar las sinergias (escala y gestión) dentro del grupo.

2. Alto uso de recursos estatales para regular un mercado en declive (voz fija), pero necesario de regular, junto con consultoría especializada, que también debe contratar la industria (expertos y peritos).

- a) En los últimos 5 años se han desarrollado 13 procesos tarifarios a concesionarias locales, significando en un costo por asesoría en más de \$600.000.000. Sumado a un uso de Horas Hombre de funcionarios evaluados en otros \$600.000.000.
- b) Del mismo modo, las empresas reguladas han debido incurrir en sus propios costos por concepto de asesorías y fuerza de trabajo.

Proyecto de Ley

Motivaciones del Proyecto de Ley

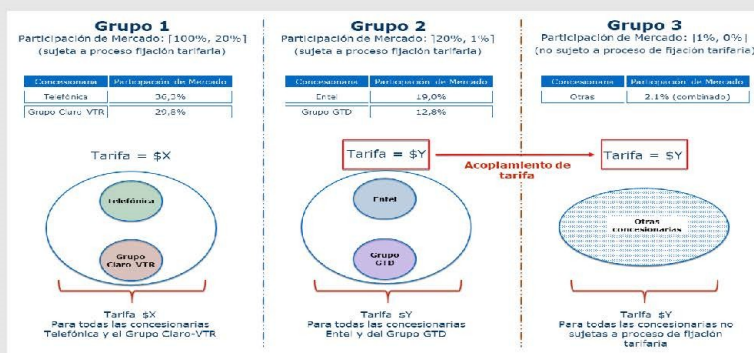
1. Homogeneizar criterios de fijación tarifaria entre diferentes empresas del mercado de la telefonía fija.
2. Adecuar el proceso de fijación tarifaria fija a la evolución y convergencia tecnológica, propia de la industria de telecomunicaciones.
3. Reducir las asimetrías en favor de la eficiencia del mercado de la telefonía.
4. Las mejores prácticas establecen que la mejor opción es la simetría de tarifas -y de bajo nivel-.
 - i. Por ejemplo, en Europa, de 37 países miembros del BEREC, 31 poseen simetría total de tarifas y 4 simetría parcial -dentro de grupo/categoría de empresa-.
 - ii. Se considera aceptable la asimetría de tarifas, siempre y cuando esta sea temporal - proceso de adaptación de la empresas- y su justificación sea técnica -por ejemplo, condiciones geografías particulares sobre la que opera una red-.
5. Reducir los esfuerzos regulatorios orientados a aspectos que no constituyen un gran impacto en una industria que va en descenso.
 - i. En promedio, el Cargo de Acceso - la principal tarifa regulada y la de mayor impacto- constituye un 1% o menos de los ingresos totales de una concesionaria, por lo que el impacto de una reducción y fijación simétrica de este, es marginal. Asimismo, el diferencial de tarifas en favor de operadores pequeños no debe utilizarse como una herramienta para "subsidiar" la ineficiencia de estos en el largo plazo.



Propuesta de modificaciones y sus beneficios

| Modificaciones | Beneficios |
|--|--|
| <p>1. Tarifas únicas por grupo empresarial</p> <p>Los grupos de empresas relacionadas, filiales y coligadas -en conjunto- son tratadas como una entidad única.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Modernización de la regulación tarifaria del sector de las telecomunicaciones. • Reduce distorsiones en el mercado fijo. • Da estabilidad al mercado ya que la evolución del nivel de tarifas es predecible. • Permite prevenir el ejercicio del poder de mercado de la firmas. • Genera incentivos a invertir eficientemente - recompensa reducción de costos y penaliza el incremento de los mismos - • Disminuye la carga financiera para el Gobierno, toda vez que se reduce la cantidad de procesos. <ul style="list-style-type: none"> ◦ Una estimación conservadora ubica este ahorro en torno al 35,6% (cercano a las 195 millones de pesos). • Libera recursos financieros y de capital humano para enfocarse en la regulación de otros mercados de mayor relevancia, como internet - siguiendo tendencia internacional-. |
| <p>2. Tarifas por grupos de Concesionarias</p> <p>Las concesionarias se agruparán conforme se defina por medio de una resolución fundada sobre la base de criterios técnicos, objetivos y transparentes, teniendo un proceso único por grupo.</p> | |
| <p>3. Criterio de exclusión de concesionarias sujetas a fijación tarifaria</p> <p>Criterio de corte definido en resolución sobre concesionarias que no son sometidas a fijación tarifaria, y se acoplan a la tarifas de aquella de menor participación de mercado efectivamente sometida a fijación tarifaria.</p> | |
| <p>4. Otras modificaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de tarifas obsoletas. (servicios sin demanda). • Actualización de términos en la Ley General de Telecomunicaciones. <ul style="list-style-type: none"> -Nombres de Instituciones. -Eliminación de conceptos en desuso. | |

Ejemplo Ilustrativo



Observaciones:

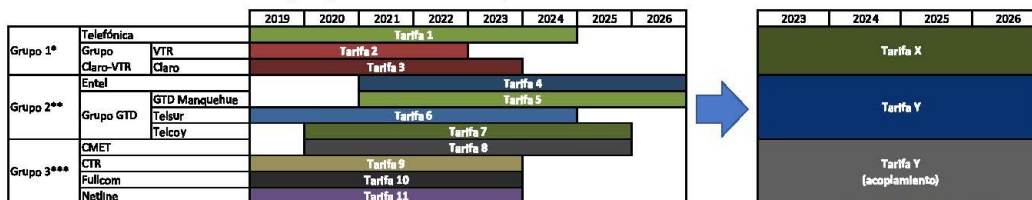
- Para este ejemplo se considera un criterio de corte de 1% de participación de mercado en líneas telefónicas para participar del proceso de fijación tarifaria.
- Para este ejemplo, utilizando la creación de clúster en base a la participación de mercado en líneas telefónicas, se obtienen 2 grupos distintivos:
 - Grupos 1: participación superior a 20%.
 - Grupo 2: participación inferior a 20% y superior a criterio de corte.

Ajuste de los quinquenios vigentes al nuevo sistema

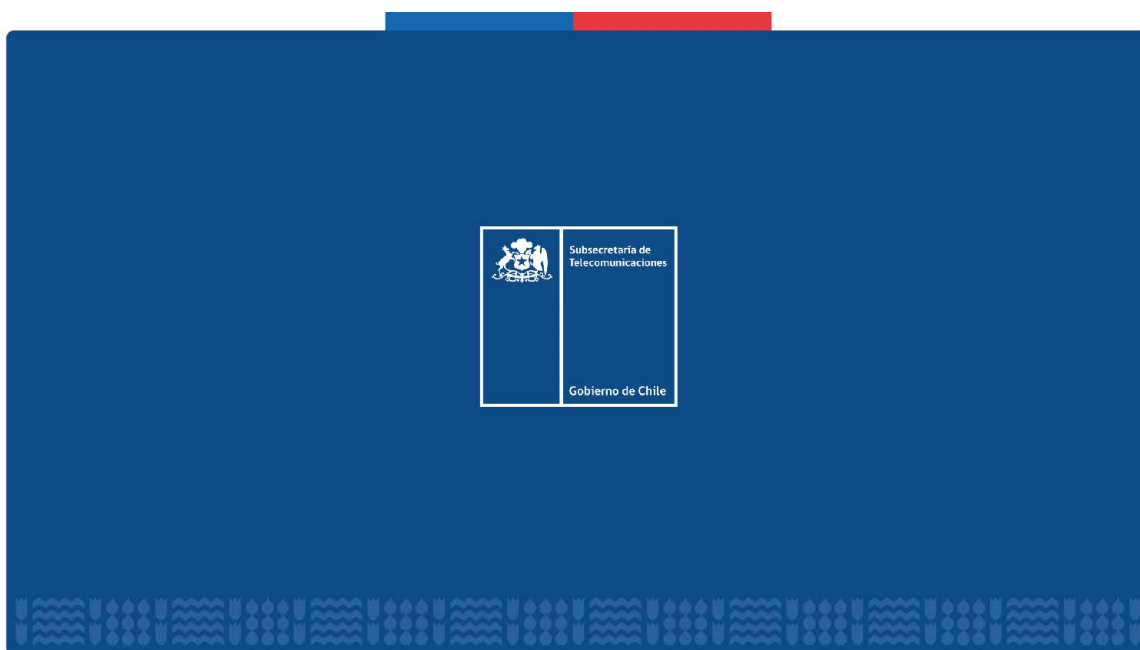
Dado que actualmente los procesos tarifarios de cada concesionaria se realizan de forma diferenciada, los tiempos de vigencia (quinquenios) de las tarifas fijadas a cada concesionaria también lo son. Por esto se propone:

- Al momento de definirse los grupos de concesionarias, las tarifas de las concesionarias perteneciente a cada grupo expirarán simultáneamente (2023).
- Hasta que se implemente el nuevo proceso tarifario de cada grupo, las concesionarias mantendrán sus tarifas vigentes a la fecha.
- Las fechas de los procesos de fijación tarifaria de cada grupo se definirán mediante resolución.
- Las resoluciones se revisarán y modificarán cada 5 años, según evolucione el mercado.

Quinquenios actuales e implementación del nuevo sistema



*Claro engloba a Claro Comunicaciones y Claro Servicios Empresariales.
 **No se visualizan GTD, Telcel ni RTC, ambas, Juntos con GTD Manquehue, Telstr y Telcoy, pertenecientes al Grupo 2D.
 ***No se visualizan todas las empresas que puede incorporar el Grupo 3.



Proyecto de ley que modifica el procedimiento de fijación tarifaria de la telefonía local y que corrige referencias en la LGT

Opinión de Conadecus respecto del Boletín N° 15.891-15
para la Comisión de Obras Públicas, Transportes y
Telecomunicaciones de la Cámara de Diputados

Hernán Calderón, Presidente de Conadecus
Oscar Cabello e Israel Mandler, asesores en regulación de Conadecus

Valparaíso, 17 de octubre de 2023

Antecedentes

- Mediante el Boletín N° 15.891-15, el Supremo Gobierno envió al Senado el proyecto de ley que modifica el procedimiento de fijación tarifaria de la telefonía fija, y que corrige referencias en la ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones (LGT).
- Mediante oficio N° 429/SEC/23, de fecha 29 de agosto de 2023, el Senado remitió el proyecto a la Cámara de Diputados.
- La Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones de la Cámara, ha tenido la gentileza de solicitar la opinión de Conadecus sobre ese proyecto de ley.

2

Antecedentes

- El artículo 29 de la LGT señala que los precios a público de los servicios públicos de telecomunicaciones serán libres (no así **los precios de interconexión, que siempre son regulados**).
- Sin embargo, en el caso del **servicio público de telefonía local**, si el TDLC reconoce que las condiciones del mercado no son suficientes para garantizar esa libertad de precios, estos serán fijados cada 5 años según el mecanismo del Título V de la LGT.
- En el **servicio público de telefonía móvil**, en cambio, los precios a público siempre han sido libres.

3

Antecedentes

- En enero de 2008, Subtel solicitó al TDLC un informe respecto del nivel de competencia en los servicios de telefonía local, para ver si ya era posible liberar también sus precios a público.
- En enero de 2009 el TDLC emitió su Informe N° 2/2009, y señaló que ya se cumplían las condiciones para liberar el cargo fijo mensual y la llamada local, **debido a que la telefonía móvil se estaba convirtiendo en un buen sustituto de la telefonía local.**
- Pero en ese Informe N° 2/2009 el TDLC recomendó una serie de resguardos para proteger la competencia.

4

Antecedentes

- Entre esos resguardos se destacaban **mantener la obligación de desagregar las redes de acceso de la telefonía local** (para que los competidores puedan emplear esas redes), y la necesidad de **seguir fijando los precios de algunas prestaciones menores** como la asistencia de operadoras, el corte y la reposición del servicio telefónico o el arriendo de pares de cobre.
- Sin embargo, dado el fuerte avance de la telefonía móvil, el TDLC, frente a una nueva consulta de Subtel, está estudiando la posibilidad de liberar también los precios de estos servicios (manteniendo regulados sí los precios de interconexión).

5

Objetivos del proyecto de ley

- El proyecto de ley procura en síntesis:
 - i. Simplificar los procesos de fijación de precios, de modo de no efectuar un proceso individual por cada una de las empresas, sino que procesos por grupos de empresas afines.
 - ii. Esos grupos de empresas afines serían definidos por Subtel.
 - iii. También pretende actualizar los términos del título V de la LGT, de modo de emplear los nombres actuales de los organismos públicos mencionados allí.

6

Sugerencias para mejorar el proyecto de ley

- En primer lugar una precisión importante: el título del proyecto habla de modificar la fijación tarifaria de la “**telefonía fija**”, pero en estricto rigor la LGT habla de “**telefonía local**”, y no fija, ya que la local también puede tener -y ha tenido- movilidad.
- En todo caso, Conadecus está de acuerdo con el proyecto, dado que efectivamente, realizar un proceso individual por cada una de las empresas operadoras, es un trabajo complejo, pero a veces innecesario y que incluso puede generar arbitrajes.
- Sin embargo, a Conadecus le cabría sugerir lo siguiente:

7

Sugerencias para mejorar el proyecto de ley

- En vez de formar grupos de empresas, para llevar adelante procesos conjuntos, tal vez podría ser más simple identificar al operador principal en cada segmento del mercado (local, móvil, rural, etc.), es decir, al operador que tenga mayor poder en cada segmento, y fijar sólo las tarifas de este.
- Eso es lo que sucede hoy, naturalmente, con las tarifas a público.
- Lo mismo debería suceder entonces con la tarifa de interconexión: los operadores con menor poder de mercado en cada segmento, tendrían que emplear también la tarifa de interconexión fijada para el operador principal.

8

Sugerencias para mejorar el proyecto de ley

- Lo anterior no excluye a los demás operadores de participar en la fijación de las tarifas del operador principal, ya que en la actualidad la LGT contempla mecanismos para que terceros participen y opinen (de manera no vinculante) en los procesos tarifarios.
- Esa participación, además, podría generar información de mucho valor para Subtel.

9

Muchas gracias

Se escuchó a la Gerente Legal y Asuntos Regulatorios de la empresa NETLINE TELEFÓNICA LTDA, señora Ximena Rojas, señalando que existen tres tipos de regulaciones tarifarias, una de ellas, son las regulaciones tarifarias de los servicios que se prestan a través de las interconexiones, donde estaría este proyecto de ley.

Desde la perspectiva de los servicios que se prestan a través de las interconexiones, la fijación de tarifa es esencial, porque el acceso a la red se transforma en un monopolio, y es sólo el dueño de la red, el que determina las condiciones para acceder a sus clientes y no es viable permitir en un sistema que puedan existir comunicaciones desde uno u otros usuarios, si es que no se garantiza el precio de determinación, sino el dueño de la red puede establecer condiciones abusivas.

Indicó que el tema de las tarifas simétricas es histórico, nacen simétricas en telefonía móvil cuando se lanza el quien llama paga.

En telefonía local las tarifas son asimétricas o distintas, a diferencia de la móvil, ya que en telefonía fija hay muchos operadores, muchos pequeños, y les preocupa del proyecto de ley, que, al fijar un operador de referencia, no se garantice el autofinanciamiento en la empresa eficiente de todas las compañías que estén dentro del grupo, que es un proceso esencial en los procesos de regulación de tarifas.

Señaló estar de acuerdo en tener mecanismos para facilitar el proceso, ya que es un desgaste administrativo enorme tanto para los operadores como para la autoridad, pero debe incluir la prevención de garantizar el autofinanciamiento de la empresa eficiente de todas las empresas de menor tamaño que forman parte del grupo.

V.- NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO.

NO HAY.

VI.- TRÁMITE DE HACIENDA.

NO REQUIERE.

VII.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS POR LA COMISIÓN.

NO HAY.

VIII.- ADICIONES Y ENMIENDAS APROBADAS POR LA COMISIÓN.

NO HAY.

IX.- INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES.

NO HAY.

X.- DIPUTADO INFORMANTE.

EL SEÑOR JUAN ANTONIO COLOMA ÁLAMOS.

En consecuencia, y por las razones que dará a conocer el señor Diputado Informante, la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, recomienda la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único. - Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones:

1. Sustitúyese, en el inciso primero del artículo 28 B, la frase “Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Hacienda; de Planificación y Cooperación;” por “Ministros de Economía, Fomento y Turismo; de Hacienda; de Desarrollo Social y Familia;”.

2. Reemplázase, en el artículo 28 I, la frase “Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción” por “Ministros de Economía, Fomento y Turismo”.

3. Modifícase el inciso segundo del artículo 29, de la siguiente forma:

a) Sustitúyese la frase “existiere una calificación expresa por parte de la Comisión Resolutiva, creada por el Decreto Ley N° 211 de 1973,”, por la siguiente: “existiere una calificación expresa por parte del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, contemplado en el decreto ley N° 211, de 1973,”.

b) Reemplázase la frase “en tal sentido por parte de dicha Comisión Resolutiva” por “en tal sentido por parte de dicho Tribunal”.

4. Sustitúyese, en el inciso primero del artículo 30, la frase “de Economía, Fomento y Reconstrucción” por “de Economía, Fomento y Turismo”.

5. Reemplázase el artículo 30 G, por el siguiente:

“Artículo 30 G.- Las tarifas definitivas para las comunicaciones telefónicas de larga distancia serán establecidas mediante fórmulas tarifarias. Las fórmulas tarifarias para las comunicaciones de larga distancia incluirán las tarifas de acceso a las redes locales y las tarifas de larga distancia de los servicios intermedios de telecomunicaciones.”.

6. Modifícase el artículo 30 I, de la siguiente forma:

a) Incorpórase el siguiente inciso quinto, pasando el actual inciso quinto a ser inciso sexto:

“La fijación tarifaria para concesionarios de servicio público telefónico local se realizará por grupos de concesionarias y los niveles tarifarios serán simétricos para cada grupo. Estos grupos serán definidos por la Subsecretaría, a través de una resolución fundada, sobre la base de criterios

técnicos, objetivos y transparentes, considerando las empresas relacionadas, filiales y coligadas como una única entidad. Aquellos concesionarios cuya participación de mercado de líneas telefónicas sea inferior o igual al criterio de corte definido en la misma resolución antedicha se ceñirán a la tarifa definida para el grupo de concesionarias con menor participación de mercado. Esta resolución podrá ser modificada cada cinco años, de acuerdo con el dinamismo y la variación de la estructura del mercado.”.

b) Reemplázase en el inciso quinto, que ha pasado a ser inciso sexto, la frase “de Economía, Fomento y Reconstrucción” por “de Economía, Fomento y Turismo”.

7. Modifícase el artículo 30 J, de la siguiente forma:

a) Sustitúyese, en el inciso primero, la frase “de Economía, Fomento y Reconstrucción” por “de Economía, Fomento y Turismo”.

b) Reemplázase, en el inciso final, la frase “a la fecha de vencimiento y, durante el período que medie entre esta fecha y la de publicación de las nuevas tarifas, aquellas no serán indexadas por el lapso equivalente al atraso”, por la siguiente: “el resto de las concesionarias pertenecientes a su grupo”.

Artículo transitorio. - Las concesionarias de servicio público telefónico local, cuyos respectivos decretos tarifarios tengan un término de vigencia posterior a la publicación de la presente ley en el Diario Oficial, serán agrupadas por la Subsecretaría a fin de realizar la fijación tarifaria establecida en el artículo 30 I de la ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones. En la misma resolución establecida en el inciso quinto del artículo 30 I, la Subsecretaría determinará las fechas de los procesos tarifarios de cada uno de los grupos, los criterios técnicos que determinarán la integración de cada grupo, las concesionarias que los compondrán y el criterio de corte respecto de las concesionarias que se someterán a un proceso de fijación tarifaria.

Mientras no se fijen las tarifas a los grupos determinados conforme al inciso anterior, las tarifas establecidas en sus respectivos decretos tarifarios vigentes se mantendrán, con las fórmulas de reajuste allí definidas. Una vez publicados los decretos tarifarios de los respectivos grupos de concesionarias, entrará en vigencia la estructura de cobro, los niveles tarifarios y los mecanismos de indexación tarifaria para el período respectivo.”.

Tratado y acordado en sesiones celebradas los días 10 y 17 de octubre y 8 de noviembre de 2023, con la asistencia de la diputada señora Emilia Nuyado y los diputados señores René Alinco, Carlos Bianchi, Fernando Bórquez, Félix Bugueño, Felipe Camaño, Juan Antonio Coloma, Mauro González, Juan Irrázaval, Cosme Mellado, Jaime Mulet, Mauricio Ojeda y Jaime Sáez.

SALA DE LA COMISIÓN, a 10 de noviembre de 2023.

**ROBERTO FUENTES INNOCENTI
SECRETARIO**