

Proyecto de ley, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, 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.

Santiago, 08 de mayo de 2023

M E N S A J E N° 044-371/

Honorable Senado:

**A S . E . E L
PRESIDENTE
DEL H .
SENADO**

En uso de mis facultades constitucionales, someto a vuestra consideración un proyecto de ley 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.

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 -otrotra 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.

1 . 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.

2. 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.

3. 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. Sólo 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.

4 . 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 sólo 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

PROYECTO DE LEY:

“Artículo Único.- Modifícase la ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones, en el siguiente sentido:

1. Sustitúyese, en el inciso primero del artículo 28 B, la siguiente 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. Sustitúyese, 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°, en el siguiente sentido:

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

b) Sustitúyese 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. Sustitúyese en el inciso primero del artículo 30° C, el vocablo “permitam” por la palabra “permitan”.

6. Sustitúyese 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.”.

7. Sustitúyese, en el inciso tercero del artículo 30° H, el vocablo “val” por “valor”.

8. Modifícase el artículo 30° I, en el siguiente sentido:

a) Reemplázase, en su inciso cuarto, la expresión “del demanda” por “de la demanda”.

b) Incorpórase un inciso quinto, nuevo, del siguiente tenor, pasando el actual inciso quinto a ser 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.”.

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

9. Modifícase el artículo 30° J, en el siguiente sentido:

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

b) Sustitúyese, 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 “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, niveles tarifarios y mecanismos de indexación tarifaria para el período respectivo.”.

Dios guarde a V.E.

GABRIEL BORIC FONT

Presidente de la República

NICOLÁS GRAU VELOSO

Ministro de Economía,

Fomento y Turismo

JUAN CARLOS MUÑOZ ABOGABIR

Ministro de Transportes

y Telecomunicaciones