



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES
MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN

**INFORME DE LOS MINISTERIOS DE TRANSPORTES Y
TELECOMUNICACIONES Y DE ECONOMÍA, FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN
RESPECTO DE LAS CONSULTAS Y CONTROVERSIAS PLANTEADAS AL
INFORME DE OBJECIONES Y CONTRAPROPOSICIONES A LAS TARIFAS
PROPUESTAS POR LA CONCESIONARIA
ENDEL TELEFONÍA LOCAL S.A. PARA LOS SERVICIOS AFECTOS A FIJACIÓN
TARIFARIA CORRESPONDIENTES AL QUINQUENIO
2004-2009.**

**12 Marzo de 2004
SUBSECRETARÍA DE TELECOMUNICACIONES**

ÍNDICE GENERAL

<i>I.</i>	<i>Aspectos Generales del Informe.....</i>	<i>1</i>
<i>II.</i>	<i>Modelo de Empresa Eficiente.....</i>	<i>4</i>
<i>III.</i>	<i>Supuesta falta de Fundamentación del IOC de los Ministerios.....</i>	<i>9</i>
<i>IV.</i>	<i>Consideraciones Específicas respecto de los Anexos del Informe de Objeciones y Contraproposiciones de los Ministerios</i>	<i>12</i>

I. Aspectos Generales del Informe

El presente documento corresponde al Informe requerido por la Comisión Pericial a los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Economía, Fomento y Reconstrucción, a través de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, respecto de las consultas y controversias planteadas por Entel Telefonía Local S.A., mediante ingreso electrónico de 01 de marzo de 2004 en la casilla tarifas@subtel.cl, al Informe de Objeciones y Contraproposiciones del estudio para la fijación de tarifas de los servicios afectos a fijación tarifaria prestados por dicha concesionaria para el período tarifario comprendido entre los años 2004 y 2009, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones; en el Decreto Supremo N° 4, de 2003, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que aprobó el Reglamento que regula el procedimiento, publicidad y participación del proceso de fijación tarifaria establecido en el Título V de la Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones; en el Decreto Supremo N° 381, de 1998, de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Economía, Fomento y Reconstrucción, que aprobó el Reglamento para las Comisiones de Peritos constituidas de conformidad al Título V de la Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones; y en la resolución exenta N° 654, de 9 de junio de 2003, de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, que fijó las Bases Técnico Económicas Definitivas de la concesionaria.

Sobre el particular, cabe señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 11° del Reglamento de Peritos, *“en el caso de la comisión que se constituya a propósito de la insistencia del concesionario en los valores propuestos, dicha comisión deberá solicitar un informe a los ministerios sobre las objeciones que la concesionaria desee someter a su conocimiento”*.

Las respuestas de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Economía, Fomento y Reconstrucción a las controversias planteadas por la concesionaria, contenidas en el presente Informe –a que se refiere el artículo 11° del Reglamento de Peritos recién citado-, se fundamentan en la normativa que rige la operación y explotación del servicio suministrado por Entel Telefonía Local S.A., la que se encuentra definida en el Marco General de las Bases Técnico Económicas Definitivas correspondientes a la mencionada concesionaria, recogiendo e incorporando los planteamientos expuestos por los organismos antimonopolios, en particular, por la Honorable Comisión Resolutiva, respecto de los servicios afectos a fijación tarifaria y de los principios asociados a la introducción de la competencia en el sector.

Para estos efectos, cada vez que en este Informe se empleen los siguientes términos deberá entenderse por ellos lo que a continuación se indica:

Ley	:	Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones;
Reglamento	:	Decreto Supremo N° 4, de 2003, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que aprobó el Reglamento que regula el procedimiento, publicidad y participación del proceso de fijación tarifaria establecido en el Título V de la Ley N° 18.168, General de



Reglamento de Peritos	:	Telecomunicaciones; Decreto Supremo N° 381, de 1998, de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Economía, Fomento y Reconstrucción, que aprobó el Reglamento para las Comisiones de Peritos constituidas de conformidad al Título V de la Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones;
Subsecretaría	:	Subsecretaría de Telecomunicaciones;
Ministerios	:	Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones, y de Economía, Fomento y Reconstrucción;
Comisión	:	Comisión de Peritos constituida para la emisión de una opinión técnica frente a las controversias planteadas por Entel Telefonía Local S.A. respecto del IOC;
Concesionaria	:	Entel Telefonía Local S.A.;
Ministro de Fe	:	Jefe de la División Jurídica de la Subsecretaría, o quien lo subrogue o desempeñe sus funciones;
Concurrentes	:	Concesionaria y Ministerios;
Bases	:	Bases Técnico-Económicas Definitivas correspondientes a la concesionaria;
Estudio	:	Estudio Tarifario de la concesionaria;
IOC	:	Informe de Objeciones y Contraproposiciones evacuado por los Ministerios a las tarifas propuestas por la concesionaria.

Es menester hacer presente que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6° de la ley, reiterado en el artículo 7° del Reglamento y artículo 4° del Reglamento de Peritos, corresponde al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a través de la Subsecretaría, la aplicación y control de la ley y sus reglamentos, como, también, le compete de manera exclusiva la interpretación técnica de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen las telecomunicaciones, sin perjuicio de las facultades propias de los Tribunales de Justicia y de los organismos especiales creados por el Decreto Ley N° 211, de 1973.

Asimismo, resulta necesario precisar que la solicitud de constitución de una Comisión de Peritos, a que se refiere el artículo 6° del Reglamento de Peritos, tiene por objeto someter a su conocimiento las controversias planteadas por la concesionaria, a fin de que dicha Comisión emita una opinión no vinculante respecto de las mismas. En este sentido, debe considerarse especialmente lo dispuesto en el artículo 10° del Reglamento de Peritos, que establece:

"En la elaboración de sus informes, las comisiones deberán tener presente que es facultad exclusiva de la Subsecretaría la interpretación técnica de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen las telecomunicaciones. (...) Tratándose del informe de la comisión de peritos que se elabore para acompañar la insistencia del concesionario en los valores propuestos, de conformidad al artículo 30° J de la ley, aquel sólo podrá referirse a materias contenidas en las objeciones que hayan efectuado los ministerios, debiendo considerar únicamente los antecedentes analizados por éstos hasta el momento de pronunciarse, a



través de la Subsecretaría, respecto de las tarifas propuestas. Lo anterior, sin perjuicio de los informes que la comisión decida solicitar a los ministerios a través de la Subsecretaría”¹.

Del análisis de la disposición recién citada puede concluirse, en forma inequívoca, que la labor de la Comisión Pericial, en cuanto a la elaboración de su Informe respecto de las controversias planteadas por la concesionaria al IOC, se encuentra debidamente acotada en diversos aspectos, a saber:

- a) En primer lugar, dicha norma delimita la intensidad de los efectos del Informe de la Comisión, ya que las opiniones que éste contenga no resultan vinculantes para los Ministerios. En efecto, según se desprende de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 30° J de la Ley y artículo 18° del Reglamento, sólo a los Ministerios les corresponde la facultad legal de “*resolver en definitiva*” respecto del establecimiento de las tarifas definitivas, teniendo, para tal efecto, la potestad de evaluar y ponderar el mérito de los antecedentes que conforman el proceso –entre ellos, el Informe que emita la Comisión-, de modo que la decisión que se adopte sea el reflejo de los estudios que justifiquen los valores respectivos². Además, cabe destacar que, si bien la ley, el Reglamento y las Bases regulan minuciosamente las formalidades y oportunidad para la formulación por la Autoridad de las objeciones y las contraproposiciones al estudio de la concesionaria - a las que se ha dado pleno cumplimiento en la especie -, ello no es óbice ni constituye obstáculo para que la misma Autoridad cumpla, en definitiva, con su obligación y ejerza en plenitud la facultad que la propia ley le ha conferido de “*resolver en definitiva*”, dando estricta observancia a la letra y el espíritu de la Constitución y las leyes y teniendo en consideración durante todo el curso del proceso, por cierto, el marco normativo aplicable a la materia, las Bases Técnico Económicas, el Estudio Tarifario de la concesionaria, el Informe de Objeciones y Contraproposiciones de los Ministerios, el Informe de la Comisión Pericial y las insistencias y modificaciones de la concesionaria, según corresponda.
- b) En segundo lugar, acota la extensión del objeto o materia de la opinión a emitir, dado que el Informe de la Comisión sólo podrá referirse a materias contenidas en las objeciones que hayan efectuado los Ministerios en el correspondiente IOC.
- c) Por último, limita las fuentes de información que la Comisión puede considerar para emitir su Informe, restringiéndolas a aquellos antecedentes que los Ministerios hayan analizado (ya sea por haber sido presentados por la concesionaria en su estudio o por

¹ Lo destacado es nuestro.

² Cabe citar, al respecto, el dictamen N° 30.127, de 1999, de la Contraloría General de la República, que dispuso lo que sigue: “...*conviene tener presente que el ejercicio de la atribución que tiene la autoridad en esta materia, importa la potestad de evaluar y ponderar el mérito de los antecedentes que se han consignado durante el proceso tarifario, tanto en lo que se refiere a la propuesta como a la contraproposición a que ella dé lugar, de tal modo que la decisión que se adopte sea el reflejo de los estudios técnicos que justifican en uno y otro caso los valores correspondientes, toda vez que es la Administración, conforme a la previsto en el artículo 30° J de la ley N° 18.168, la que, sobre la base de la ponderación técnica y económica que a ella compete, debe “resolver en definitiva” acerca de las tarifas que regirán el servicio afecto.*”

ser aludidos en el IOC), para pronunciarse a través del IOC respecto de las tarifas propuestas por la empresa.

Finalmente, conviene hacer presente que, atendido el tenor de las aseveraciones de la concesionaria contenidas en su escrito de controversias, resulta necesario efectuar, en forma previa al análisis específico de cada una de ellas, algunas consideraciones generales relativas al modelo de empresa eficiente que, según la ley, es objeto de tarificación, como, también, pronunciarse respecto de la supuesta falta de fundamentación de las objeciones y contraproposiciones contenidas en el IOC de los Ministerios.

II. Modelo de Empresa Eficiente

Es bien sabido la acción regulatoria establecida por la ley se efectúa en el marco de una industria donde intervienen numerosos actores, en ausencia de un mercado plenamente competitivo que asegure la eficiencia y, con ello, el mayor bienestar para la sociedad en su conjunto, justificándose así la necesaria intervención del regulador. La ley, en lo que se refiere a la fijación de precios o tarifas relativos a servicios de telecomunicaciones, establece como principio fundamental que su determinación se construya utilizando exclusivamente aquellos elementos de costos indispensables para la prestación de los servicios afectos a dicha fijación tarifaria, tal como sucede en los mercados competitivos, pues en éstos las tarifas que prevalecen corresponden a las que aplican las empresas que incurren en menores costos sin afectar la calidad del servicio. De este modo, los usuarios se benefician de la mayor eficiencia por la vía de menores precios por los servicios que consumen.

Así, la regulación tarifaria se establece principalmente para abordar dos problemáticas: la primera, evitar que la o las empresas dominantes en el mercado incurran en conductas anticompetitivas, favoreciendo con ello el libre desarrollo de la actividad, sin distorsiones, e impidiendo los abusos que pudieran cometer tales empresas; y la segunda, promover que los costos de producción de los servicios sean consistentes con aquellos que prevalecerían en un mercado competitivo.

Como se sabe, la competencia introduce incentivos económicos a las empresas para la reducción de costos. En efecto, el monopolio por sí sólo no tiene incentivos para alcanzar un nivel de costos eficientes, lo que va en directo detrimento de los consumidores. De esta manera, la actividad regulatoria de fijación de tarifas no sólo debe tender a ajustar, precisamente, dichas tarifas a los costos, sino que considerar aquellos costos que tendría la empresa si existieran los incentivos económicos presentes en un régimen de libre competencia, esto es, la máxima eficiencia posible dada la tecnología disponible, el dimensionamiento óptimo de su red y costos eficientes, los mínimos costos de operación y mantenimiento para ser competitivo o cumplir los estándares existentes, en caso de haberlos, y el retorno adecuado sobre el capital.

Por otra parte, esta mayor eficiencia buscada por la ley a través de la fijación tarifaria, se constituye asimismo en un imperativo para el resto de las empresas competidoras ya que, de no incorporar esta eficiencia en su operación, sus clientes o consumidores dispondrían de

alternativas más baratas y, en consecuencia, dicha circunstancia las expondría a salir del mercado. Lo anterior es especialmente crítico para empresas que intervienen en la prestación del servicio público telefónico y servicios adicionales a éste, toda vez que su prestación conlleva la obligación de interconectarse entre sí para que los usuarios puedan comunicarse unos con otros, de conformidad al artículo 25° de la ley.

En el caso particular de los cargos de acceso, el sentido de su regulación administrativa radica en que la naturaleza de la relación entre empresas para negociar respecto a valor de uso de la red de la otra es asimétrica, monopólica y obligatoria.

Lo anterior significa que cada empresa negocia con su tamaño de cartera de clientes. En esta relación asimétrica, cada empresa “ofrece” a la otra la posibilidad de comunicarse con sus usuarios. Asimismo, en relación con la posibilidad de terminar comunicaciones con alguno de los usuarios de “su” cartera, la empresa respectiva constituye el único oferente.

Por su parte, la interconexión es legalmente obligatoria, por lo que ningún operador puede prescindir de la posibilidad de terminar llamadas dirigidas a la red de alguna otra compañía.

En atención a lo expresado, resulta evidente que el mercado de la terminación de comunicaciones provenientes de otras redes no presenta los incentivos necesarios para que los operadores establezcan unos precios adecuados, por lo que éstos corresponde sean fijados por la autoridad.

De acuerdo a los principios económicos, lo correcto es que las tarifas que se fijen reflejen la situación que enfrentaría una compañía que inicia su operación y que no tiene historia, tal como sucede en los mercados competitivos en donde, como se señaló, los precios de mercado se fijan de acuerdo a la estructura de costos de las empresas más eficientes y no de aquellas que presentan una mayor antigüedad en el mercado u otra característica ajena a los principios de eficiencia.

En tal sentido, el concepto de *empresa eficiente* constituye el principio orientador de lo que debe ser la regulación de tarifas, introduciendo incentivos adecuados a la eficiencia por parte de las empresas reguladas y reduciendo los requerimientos de información que requiere el regulador para efectuar su labor. Lo anterior, atendida la existencia de un período de 5 años durante el cual las tarifas no son modificadas y en el que las empresas reguladas pueden obtener ganancias de toda eficiencia que incorporen.

Los principios señalados en los párrafos anteriores son recogidos en nuestra legislación de telecomunicaciones a través del concepto de *empresa eficiente* recogido en los artículos 30° A y 30° C de la ley. En efecto, los citados artículos disponen textualmente lo que sigue:

*“Artículo 30° A: Para efectos de las determinaciones de costos indicados en este Título, se considerará en cada caso una **empresa eficiente** que ofrezca sólo los servicios sujetos a fijación tarifaria, y se determinarán los costos de inversión y explotación incluyendo los de capital, de cada servicio en dicha empresa eficiente. **Los costos a considerar se limitarán a aquellos indispensables para que la correspondiente empresa eficiente pueda proveer los***

servicios de telecomunicaciones sujetos a regulación tarifaria, de acuerdo a la tecnología disponible y manteniendo la calidad establecida para dichos servicios.”

“Artículo 30° C: En aquellos casos en que se comprobaren economías de escala tales que signifiquen que los costos incrementales de desarrollo o los costos marginales de largo plazo, según corresponda, no permitan cubrir el costo total de largo plazo de las respectivas empresas concesionarias, se determinarán los costos necesarios para cubrir la diferencia, conforme al artículo 30° F de este Título.”

*“Se entenderá por costo total de largo plazo de una empresa a un costo equivalente a la recaudación que le permita cubrir los costos de explotación y capital asociados a la reposición de los activos de dicha empresa. Para efectos de este Título, **estos costos se limitarán a aquellos indispensables para que la empresa pueda proveer los servicios de telecomunicaciones sujetos a regulación tarifaria, en forma eficiente, de acuerdo a la tecnología disponible comercialmente y manteniendo la calidad establecida del servicio.** El cálculo considerará el diseño de una empresa eficiente que parte desde cero, realiza las inversiones necesarias para proveer los servicios involucrados, e incurre en los gastos de explotación propios del giro de la empresa, y en consideración a la vida útil de los activos, la tasa de tributación y la tasa de costo de capital, obtiene una recaudación compatible con un valor actualizado neto del proyecto igual a cero.”*

“El costo total de largo plazo relevante para efectos de la fijación de tarifas se calculará para el tamaño de la empresa que resulte de considerar el volumen promedio de prestación de los distintos servicios durante el período de cinco años de vigencia de las tarifas.”³

Del tenor de los artículos citados, se desprenden los siguientes principios:

- 1) El mandato impuesto a la autoridad de utilizar, en cada fijación tarifaria, una *empresa eficiente* que refleje los principios señalados en los párrafos anteriores y, específicamente, el de limitar los costos “a aquellos *indispensables* para que la correspondiente empresa eficiente pueda proveer los servicios de telecomunicaciones sujetos a regulación tarifaria”, excluyendo, por ende, todo costo no indispensable, aún cuando dicho costo sea efectivo para la empresa regulada. Atendida la trascendencia que le confiere el regulador a esta limitación de los costos considerados, este principio se reitera en ambos artículos, tanto cuando en el artículo 30° A se refiere a todas “las determinaciones de costos indicados” en el Título V de la ley, como cuando establece la forma en que “se determinarán los costos necesarios para cubrir la diferencia” que eventualmente pueda existir entre el costo total de largo plazo y el costo incremental de desarrollo respectivo, en el artículo 30° C.
- 2) Se debe considerar el diseño de una *empresa eficiente* que parte desde cero, y que no guarda correspondencia con la empresa real sujeta a regulación ni con ninguna otra empresa que opera en el mercado.

³ Lo destacado es nuestro.



- a) La *empresa eficiente*, a texto expreso de la ley, corresponde exclusivamente a un “diseño” que se elabora con motivo de la fijación de tarifas y que debe reflejarse en un “cálculo”, es decir, en un conjunto de fórmulas y parámetros que permiten aplicar estas fórmulas. Tal cálculo es, en definitiva, un modelo matemático ajeno a la empresa real.
- b) La *empresa eficiente* que considera el “diseño” a que obliga la ley, en el caso de existir economías de escala, para efectos de calcular el costo total de largo plazo a cubrir con las tarifas, debe partir “de cero” y realizar “las inversiones necesarias para proveer los servicios”. Pretender que la *empresa eficiente* deba reflejar la empresa real al momento de fijar las tarifas lleva, ineludiblemente, a una evidente contradicción, toda vez que la empresa regulada se encuentra operando en el mercado con anterioridad a la fijación de sus tarifas, y en consecuencia no puede “partir de cero”.
- c) El diseño de la *empresa eficiente* que parte de cero debe considerar la tecnología que asegure la eficiencia, esto es, aquella que incorpore los beneficios de la investigación y desarrollo tecnológico aplicable, y que se encuentre disponible en el comercio. De acuerdo a los artículos citados, se debe emplear “la tecnología disponible comercialmente” al momento de diseñar la empresa eficiente que parte de cero. Este principio es aplicable a todo costo de inversión y de explotación que se considere como parte del diseño, tales como centrales de conmutación, edificios, terrenos, elementos de transmisión, planta externa, climatización, remuneraciones, mantención, entre otros. Pretender imponer restricciones a este principio equivale, además de una flagrante violación de los artículos 30° A y 30° C antes citados, a obligar a quienes utilizan los servicios cuyas tarifas son fijadas por la autoridad, a pagar por costos no indispensables para la prestación de los servicios, esto es, pagar por las ineficiencias en que incurre la empresa real. Nada impide a las concesionarias incurrir en ineficiencias; lo que la ley prohíbe es que éstas se incorporen como costos que deba enfrentar la empresa eficiente que parte de cero, e indirectamente se transfieran a los usuarios de los servicios tarifados.
- d) El uso de la expresión “largo plazo” en la determinación de los costos de la *empresa eficiente* supone, como es por lo demás sabido en teoría económica, la flexibilidad de alterar en el tiempo la totalidad de los elementos de la función de producción de dicha empresa y, por consiguiente, la relación entre los factores productivos que dicha función involucra, en particular las inversiones necesarias para producir los servicios afectos a fijación tarifaria. Dicho de otra forma, si el legislador hubiese querido tolerar las restricciones activas que enfrenta la empresa real habría sustituido la expresión “largo plazo” por “corto plazo”, tal como se utiliza en otros países. Lo anterior, conforme a la terminología comúnmente aceptada en materia económica.

Así, tanto las Bases Técnico Económicas que han regulado el proceso tarifario de la concesionaria, como el Informe de Objeciones y Contraproposiciones evacuado por los Ministerios, han recogido a cabalidad los principios recién expuestos y, en particular, el principio de la tarificación de los servicios regulados provistos por una *empresa eficiente* que parte de cero, dando cumplimiento, por cierto, a los principios constitucionales y legales en

que aquellos se inspiran. En efecto, en el caso de la concesionaria, los Ministerios han considerado, especialmente, la propuesta tarifaria de la concesionaria y los demás antecedentes e informes pertinentes, y realizado todos los cálculos necesarios sobre la base del modelo de “*empresa eficiente*” que consagra la ley, actuando, además, con la racionalidad económica que contempla la normativa. En otras palabras, el modelo tarifario utilizado por los Ministerios, contemplado en el marco normativo aplicable en la especie, responde, precisamente, al diseño de una *empresa eficiente* contenida en la ley, justificándose, de tal forma, las objeciones y contraproposiciones propuestas por la autoridad al modelo tarifario presentado por la concesionaria.

Asimismo, cabe hacer presente que el numeral 4° del Capítulo IV de las Bases Técnico Económicas Definitivas aplicable al proceso tarifario de la concesionaria se refiere extensamente a la *empresa eficiente*⁴, recogiendo en él todos los principios técnicos,

⁴ En el Capítulo IV de las Bases Técnico Económicas, relativo a las Especificaciones del Estudio Tarifario, en su numeral 4°, titulado “Empresa Eficiente”, se indica lo siguiente: “*La estructura, nivel y mecanismos de indexación tarifaria que se fijen de conformidad con lo dispuesto en los artículos 24° bis, 25° y en el Título V de la Ley se determinarán sobre la base de un modelo de empresa eficiente.*”

“*La empresa eficiente corresponde a una empresa modelo, que utilizando medios propios o de terceros, ofrece sólo los servicios sujetos a fijación tarifaria, considerando para ello únicamente los costos indispensables de proveer cada servicio de acuerdo a la tecnología disponible, la mejor gestión técnica y económica factible y la calidad establecida para el servicio y por la normativa. Si por razones de indivisibilidad de los proyectos de expansión y/o reposición la empresa eficiente pudiera proveer además servicios no regulados, para estos efectos se entenderá que aquella provee estos servicios conjuntamente de manera eficiente.*”

“*El diseño de la empresa eficiente se basará en criterios de eficiencia técnica económica en cuanto a: tecnología disponible, gestión, administración, comercialización, recursos humanos, localización, ingeniería de redes y uso de instrumentos tributarios, entre otros, que combinados, permitan alcanzar el costo eficiente de producción dada la naturaleza del servicio.*”

“*La empresa eficiente considerará en su diseño la instalación, operación y explotación de un proyecto técnico y económico eficiente que asegure la satisfacción de la demanda prevista para los proyectos de expansión y reposición.*”

“*El diseño de la red de la empresa eficiente debe ser consistente con la eficiencia técnica económica en el uso de los recursos, tanto de inversión como de explotación, y con el uso eficiente de la tecnología disponible comercialmente, que cumpla con las características requeridas por la empresa eficiente y permita prestar los servicios demandados al costo eficiente y con la calidad establecida en la normativa vigente. El diseño de la red de la empresa eficiente considerará una red de acceso flexible con pares de cobre y armarios de distribución, red de transporte de tecnología SDH sobre diferentes medios, conmutación TDM con estructura de centrales madres y unidades remotas de abonados, sistemas de gestión de red, gestores por cada elemento de red, plataforma para niveles de servicios especiales, red inteligente para aquellos servicios complementarios que así lo requieran, equipos de climatización y energía, edificios y terrenos acordes a la empresa eficiente. La concesionaria podrá utilizar para el diseño de la red de la empresa eficiente una tecnología alternativa a la recién señalada siempre y cuando demuestre que es técnica y económicamente más eficiente.*”

“*La concesionaria deberá justificar y fundamentar para todos los efectos que correspondan, el uso de la tecnología utilizada en el modelo de empresa eficiente. La tecnología utilizada corresponderá a aquella disponible comercialmente con la facilidad de establecer soporte técnico permanente en el país, que asegure la calidad y eficiencia del servicio y deberá ser homogénea a lo largo de las distintas zonas primarias.*”

“*La cantidad, cobertura y localización eficiente de emplazamientos corresponderá a aquella que minimice el costo total de inversión y costos asociados de todos los elementos de red, es decir, transmisión, conmutación, planta externa y gestión de red, clima, energía, edificios y terrenos. Para efectos del diseño de los emplazamientos de red de la empresa eficiente sólo se podrán considerar restricciones geográficas y urbanísticas relevantes de las zonas de servicio de la concesionaria.*”

“*Para efectos del diseño de la red se considerará que todas las comunicaciones asociadas a la empresa eficiente, incluidas las de Internet conmutado, hacen uso de los elementos de esta red. Sin desmedro de ello, la concesionaria podrá proponer un diseño alternativo que demuestre ser más eficiente para el tratamiento de las comunicaciones de Internet conmutado, en virtud a las características particulares de las mismas. De igual forma, podrá proponer las indicaciones que hagan posible dicho tratamiento especial. Con todo, en cualquier caso deberá asegurarse un tratamiento de las comunicaciones que sea consistente con los servicios de uso de red y aquellos prestados a público, es decir, que consagre la diferenciación de los servicios provistos a través de las interconexiones, en particular el servicio de acceso, de los servicios a público, en especial el tramo local. La solución deberá ser acotada a cada zona primaria y no se podrán agregar en términos no discriminatorios prestaciones que se puedan ofrecer en mercados en competencia.*”

económicos y legales antes señalados. En efecto, todo el tenor de las Bases dice relación con la *empresa eficiente*, haciéndose referencia sólo a la “empresa real”, en lo que respecta a la situación de la concesionaria al 31 de diciembre de 2002, de acuerdo a lo señalado en el numeral 7° del Capítulo IV de las mismas.

III. Supuesta falta de Fundamentación del IOC de los Ministerios

En su escrito de controversias, la concesionaria afirma que el IOC de los Ministerios incumplió con los requisitos exigidos, particularmente, en el párrafo final de las Bases⁵, ya que éstos no fundamentaron las objeciones y contraproposiciones contenidas en dicho Informe, en los mismos términos que les era exigibles a las concesionarias para la presentación de sus respectivos Estudios Tarifarios. Dicha aseveración de la concesionaria no resulta efectiva y carece de toda justificación, según se demostrará, sin perjuicio, además, de lo señalado en el numeral precedente.

En efecto, conviene destacar, en primer lugar, que, de conformidad con lo establecido en el artículo 30° J de la ley y artículos 12° y siguientes del Reglamento, corresponde a la respectiva concesionaria proponer sus tarifas a los Ministerios, justificadas a través de un estudio especial que realice al efecto, el que deberá estar debidamente fundamentado y respaldado por todos los antecedentes que le den sustento.

En este sentido, el grado de cumplimiento de la citada obligación por parte de la concesionaria resulta especialmente relevante, por cuanto de ello dependerá el nivel de fundamentación que pueda alcanzar la discusión en las etapas posteriores del proceso tarifario en que tal concesionaria esté involucrada y, en definitiva, determinará la amplitud y profundidad de los análisis que efectúen los Ministerios, al momento de objetar y contraproponer, y los peritos, al momento de emitir su opinión sobre las tarifas propuestas, las objeciones y las contraproposiciones formuladas por la autoridad⁶.

En razón de lo anterior, el marco normativo que regula tal obligación es especialmente exigente con las concesionarias a quienes ésta se les impone. En efecto, el citado artículo 30° J de la ley dispone que a las tarifas propuestas se acompañe copia del estudio respectivo y otros antecedentes que se consideren pertinentes.

A su vez, el mencionado artículo 12° del Reglamento detalla con suma precisión los antecedentes que debe contener el estudio, así como su estructura y características. Dicha

⁵ El párrafo final del Capítulo VI de las Bases dispone que “*El Informe de Sustentación incluida la memoria de cálculo y el Informe de Objeciones y Contraproposiciones deberá presentarse en la misma forma señalada para la presentación del estudio indicada en el punto V. de estas bases. En particular, ambos informes deberán incluir el modelo tarifario modificado.*”

⁶ Tal es así que la obligación de la concesionaria, en el sentido de acompañar todos los fundamentos y antecedentes de respaldo de sus tarifas al momento de presentar su estudio tarifario, se desprende con particular claridad del artículo 10° del Reglamento de Peritos que dispone que éstos sólo podrán considerar los antecedentes que los Ministerios conocieron al momento de emitir el IOC.

disposición, en estricta concordancia con la ley, exige que el estudio y otros antecedentes de sustento que se le adjunten fundamenten cabal y adecuadamente las tarifas propuestas.

Por su parte, las Bases⁷ que regulan el proceso tarifario de la concesionaria reiteraron, igualmente, tales exigencias, referidas a los requisitos de fondo y de forma que ésta debía observar al momento de la presentación de su propuesta tarifaria.

En el caso particular de Entel Telefonía Local S.A., el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el marco normativo aplicable en la especie y, en especial, la observancia de su deber de máxima fundamentación y exhaustiva aportación de antecedentes de su estudio tarifario han sido claramente deficientes, habiéndolo constatado la autoridad, de manera adecuada y oportuna, al momento de evacuar el IOC.

En efecto, de la simple lectura del Capítulo II del IOC, “Aspectos Generales”, puede concluirse que la propuesta tarifaria de la concesionaria, en general, no se ajustó cabalmente a las Bases⁸, habiéndose incluso apoyado, para justificar las metodologías utilizadas, en lo dispuesto en las Bases que regían el proceso tarifario de la Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A.⁹. Puede señalarse, como ejemplo de lo anterior, el hecho que la concesionaria presentara dicha propuesta fundamentada en el cálculo de tarifas a público a nivel nacional, en circunstancias que correspondía las propusiera sólo para la Isla de Pascua. Es necesario

⁷ Ver Capítulo V de las Bases, “Presentación del Estudio”.

⁸ Ver también, de manera especial, objeciones N° 1, 6, 7, 8, 11, 45, 59, 67, 69, 84, 87, 88, 89 y 90 contenidas en el IOC.

⁹ Sobre el particular, se debe tener presente que los procesos de fijación tarifaria son procesos completamente independientes respecto de cada una de las concesionarias afectas, no obstante todos ellos se basan, como principio orientador del régimen de fijación tarifaria, en el modelo de empresa eficiente establecido en la ley. La independencia de los procesos tarifarios obedece tanto a razones legales de texto expreso -ratificadas en numerosas oportunidades por la jurisprudencia de la Contraloría General de la República y de los organismos antimonopolios, como, también, por la práctica regulatoria seguida en la industria-, como a razones estrictamente económicas, dado que debe considerarse, en cada proceso y respecto de cada concesionaria, sus particularidades y los antecedentes sustentatorios que se adjunten y resulten pertinentes. En este sentido, cabe considerar que el Título V de la ley -cuyos artículos constituyen el marco regulatorio principal de los procesos de fijación de tarifas- se sirve sistemáticamente de expresiones que aluden a la concesionaria objeto de tarificación en particular (y no al servicio genéricamente), tales como “concesionario dado”, “empresa”, “respectivas empresas concesionarias”, “empresa concesionaria respectiva”, “concesionario”, entre otras. Así, el artículo 30°A señala que “Para efectos de las determinaciones de costos indicados en este Título, se considerará *en cada caso* una empresa eficiente...”. Por su parte, el artículo 30° I dispone que “Los costos incrementales de desarrollo, costos totales de largo plazo y los costos marginales de largo plazo cuando correspondan, la estructura y nivel de las tarifas, y las fórmulas de indexación de las mismas, tal como se mencionan en este Título, serán calculados en un estudio especial, que la *empresa concesionaria respectiva* realizará directamente o podrá encargar para estos efectos a una entidad consultora especializada.” Continúa dicho artículo, disponiendo que “Estos estudios se realizarán cada cinco años para cada servicio afecto, y sus bases técnico-económicas serán establecidas, a proposición del *concesionario*, por la Subsecretaría de Telecomunicaciones.” Por su lado, el artículo 30°J previene que “Las tarifas definitivas de los servicios afectos a regulación serán propuestas por la *empresa concesionaria respectiva* a los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Economía, Fomento y Reconstrucción...”, añadiendo en su inciso segundo que, “En el caso de haber objeciones fundadas respecto de la tarifas propuestas, la *empresa concesionaria* tendrá un plazo de...”. Y así sucesivamente continúa el Título V, haciendo hincapié en la individualidad de los procesos de fijación tarifaria, por empresa concesionaria, y no por servicio, ni para toda la industria en abstracto y con prescindencia del proveedor de dicho servicio.

destacar, además, que la concesionaria no presentó el proyecto de expansión¹⁰, requisito básico exigido por la ley y las Bases¹¹, lo que produjo distorsiones en los resultados de su estudio. Cabe agregar, asimismo, que, en reiterados casos, la concesionaria excluyó costos indispensables para provisión del servicio¹², lo que tuvo por consecuencia la presentación de un costo total de largo plazo, CTLP, inferior al que debió resultar de haber sido dichos costos incluidos.

A su vez, los Ministerios, de manera precisa y específica, constataron en cada oportunidad, aquellos casos en que una propuesta tarifaria, metodología de cálculo o parámetro utilizado por la concesionaria no estaban debidamente justificados, según puede desprenderse, al menos, de la formulación de las siguientes objeciones: 9, 18, 24, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 36, 38, 43, 46, 48, 49, 51, 57, 59, 60, 61, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 95, 103, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117 y 118, las cuales dan cuenta de ausencia de justificación o de justificación incompleta o deficiente.

Puede afirmarse, entonces, que las tarifas propuestas por la concesionaria no fueron debidamente justificadas en el estudio presentado, conforme lo exige la normativa, careciendo de información de respaldo completa.

Como antes se señaló, el cumplimiento de la obligación de fundamentación exhaustiva y oportuna de las tarifas que pesa sobre la concesionaria y que, en el caso en cuestión, no se produjo cabalmente, resulta determinante para favorecer o perjudicar las posibilidades de fundamentación tanto del IOC como del informe pericial.

En relación con el IOC, cabe destacar, atendidas las numerosas deficiencias advertidas en la justificación de las tarifas propuestas por la concesionaria, que el acervo de datos y argumentos técnico-económicos, relativos a las materias sobre las cuales los Ministerios debían objetar y contraproponer, disminuyeron sensiblemente. Sin embargo, la Autoridad hizo un especial esfuerzo para fundamentar todas y cada una de las objeciones formuladas conforme lo establece la normativa, pero habida cuenta de la información disponible.

En cualquier caso, es posible concluir que los Ministerios, al emitir el IOC, han procedido con estricto apego a los principios constitucionales y legales aplicables en la especie, y, en especial, con una rigurosa sujeción a lo estipulado en el Título V de la ley, en el Reglamento y en las Bases, formulando las objeciones y contraproposiciones sobre la base de la información aportada por la propia concesionaria en su estudio y de los demás antecedentes de que dispuso la Autoridad.

En todo caso, debe precisarse que, aunque el motivo y la fundamentación de cada una de las objeciones se encuentra siempre enunciado en el IOC, pueden encontrarse mayores antecedentes en sus anexos (Anexos “A” a “J”) o en las mismas celdas respectivas del modelo tarifario acompañado al IOC. Asimismo, es necesario tener especialmente presente que parte

¹⁰ Ver objeciones N° 69 y 70 contenidas en el IOC.

¹¹ Ver numeral 8.1 del Capítulo IV de las Bases.

¹² Ver especialmente objeciones N° 28, 30, 39, 50, 52, 53, 54, 55 y 56 contenidas en el IOC.

de los antecedentes invocados en las objeciones se refieren a información que pudiese ser confidencial por referirse a alguna empresa distinta de la regulada, u otra causa. En esta circunstancia, dentro del estudio de la cuestión que hagan los peritos se podrá, en ciertos casos, entregar tal información con el debido resguardo de la confidencialidad que ello amerita. En todo caso, la aportación de todos estos antecedentes a la Comisión por parte de los Ministerios está expresamente contemplada en los artículos 10° y 11° del Reglamento de Peritos.

Respecto del informe pericial, toda vez que, según ya señalamos, el artículo 10° del Reglamento de Peritos dispone que éstos sólo pueden considerar los antecedentes conocidos por los Ministerios al momento de efectuar el IOC, la falta de justificación oportuna de su propuesta de tarifas por parte de la empresa obstaculiza también la mejor fundamentación de su informe.

En conclusión, no corresponde entonces que la concesionaria intente alegar en su favor en esta etapa o en alguna posterior supuestas faltas de fundamentación en el IOC u otros actos del proceso, que además de no ser tales, serían en cualquier caso imputables a las deficiencias manifiestas de su propio estudio tarifario.

IV. Consideraciones Específicas respecto de los Anexos del Informe de Objeciones y Contraproposiciones de los Ministerios

En cuanto a las controversias planteadas, la concesionaria sólo se manifiesta específicamente en cuanto a los anexos. A continuación se detallan las respuestas de los Ministerios a las controversias planteadas por la concesionaria a esta sección del IOC.

- La concesionaria plantea en su informe de controversias: “El anexo B tiene sólo dos páginas de extensión, las páginas 16 y 17 del documento único, dedicadas a fundamentar lo estipulado en el capítulo 3 de Estimación de la Demanda del IOC (Objeciones y Contraproposiciones números 9 y 10). En cuanto a la proyección de líneas, este anexo dedica un párrafo a la materia, el cual hace mención a un archivo que denomina “Proyec Líneas.xls” y a un “informe de demanda Subtel para CTC”, sin indicar cómo se accede a los mismos. Respecto de la proyección de tráfico, el anexo se refiere nuevamente al informe de demanda mencionado. También, se dedica un párrafo en este anexo a la proyección de llamadas, sin hacer referencia a otros documentos o archivos.”

El archivo “Proyec Líneas. xls” se encuentra dentro de la carpeta “Demanda Líneas”, que está dentro de la carpeta “Estimaciones Demanda, en la carpeta “Serv Publico Telefonico” del “Modelo T_CTC”.

Cualquier otra información pertinente al tema de demanda se encuentra en el modelo tarifario de los Ministerios.

- La concesionaria plantea en su informe de controversias: “El anexo D está contenido en las páginas 45 a 52 del documento único, y fundamenta lo estipulado en el capítulo 6 de

Costos de Remuneraciones del IOC (Objeciones y Contraproposiciones números 41 a 44). Este anexo contiene un cuadro que detalla los niveles de remuneraciones brutas para cada tipo de cargo, que se aplicaron a la empresa eficiente contrapropuesta, según una muestra de empresas que representa los niveles de remuneraciones de la industria, y no contiene explicación adicional alguna.”

La información necesaria y pertinente para el entendimiento del módulo remuneraciones se encuentra en el IOC y en el modelo tarifario de los Ministerios notificado.

- La concesionaria plantea en su informe de controversias: “El anexo G está contenido en las páginas 58 a 63 del documento único, y fundamenta lo estipulado en el capítulo 8 de Temas Tarifarios del IOC (Objeciones y Contraproposiciones números 59 a 72); y el capítulo 10 sobre Servicios Afectos a Fijación de Tarifas Prestados a Otras Concesionarias de Servicio Público Telefónico, a Concesionarios de Servicios Intermedios que Prestan Servicio Telefónico de Larga Distancia y a Suministradores de Servicios Complementarios y al Público en General (Objeciones y Contraproposiciones números 86 a 119). Este anexo sólo contiene un cuadro denominado Matriz de Asignación de Costos, el cual de manera cualitativa e imprecisa da cuenta de los criterios sobre la materia aplicados por los Ministerios en su contrapropuesta.”

“En relación con el anexo G, cabe señalar que la Contraproposición N°71 del IOC considera que debe mantenerse la relación entre el SLM, Tramo Local y cargo de acceso, al pasar de las tarifas eficientes a las definitivas, lo cual ignora y transgrede las disposiciones expresas de las bases de Entelphone y de CTC sobre el particular. Para lo anterior, cómo único fundamento se menciona la matriz de asignación de costos definida por los Ministerios, que se incluye en el anexo G mencionado precedentemente. Cabe destacar que las BTE de Entelphone (capítulo IV, número 8.2.2) disponen el cálculo a costo directo de los cargos de acceso, y coherentemente con ello, a su vez, las BTE de CTC explicitan pormenorizadamente el método de ajuste que debe aplicarse para pasar de las tarifas eficientes a las definitivas (capítulo V, número 8.2.2).”

Los Ministerios, en su IOC, y en el modelo tarifario que lo acompaña, han implementado, a través de la matriz de asignación de costos, una estricta aplicación de las BTE en esta materia. Al respecto, se han asignado cada una de las partidas de inversiones y gastos involucradas en la provisión del servicio público telefónico local a los distintos servicios prestados por la empresa eficiente, esto es, asignar a los servicios sujetos a regulación y a aquellos no regulados, cuando así correspondan, sólo los costos indispensables para proveer dichos servicios. De esta forma, para el caso del servicio cargo de acceso, se han asignado los costos, mayoritariamente indivisibles, por proporción de uso.

En el caso del área tarifaria de Isla de Pascua, única zona regulada en los servicios proporcionados directamente al público, se implementó el mismo criterio descrito anteriormente, sin embargo, teniendo en consideración la especial estructura de costo presente en dicha zona, compuesta por un alto porcentaje de costos fijos y siendo despreciable los costos variables.



- La concesionaria plantea en su informe de controversias: “El anexo H corresponde a la página 64 del documento único, en blanco.”

Este anexo fue notificado junto al Informe de Objeciones y Contraproposiciones.

- La concesionaria plantea en su informe de controversias: “El anexo I corresponde a la página 65 del documento único, también en blanco. Este anexo es citado en el capítulo 10 del IOC, sobre Servicios Afectos a Fijación de Tarifas Prestados a Otras Concesionarias de Servicio Público Telefónico, a Concesionarios de Servicios Intermedios que Prestan Servicio Telefónico de Larga Distancia y a Suministradores de Servicios Complementarios y al Público en General (Objeciones y Contraproposiciones números 86 a 119).”

Este anexo fue notificado junto al Informe de Objeciones y Contraproposiciones.