Santiago, 5 de diciembre de 2008

Señor René Cortázar Sanz
Ministro de Transportes y Telecomunicaciones

Señor Hugo Lavados Montes
Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción

Presente

Mat.: Formula observaciones al Estudio Tarifario de la Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A. para los servicios afectos a fijación tarifaria (2009-2014).

De mi consideración:

Como es de su conocimiento, según lo prescrito en el artículo 19 del Decreto Supremo N°4 de 2003, conjunto de esas Secretarías de Estado, Reglamento que regula el Procedimiento, Publicidad y Participación del Proceso de Fijación Tarifaria ("RPT") establecido en el título V de la Ley N°18.168 General de Telecomunicaciones ("LGT"), el día 7 de noviembre de 2008 la Subsecretaría de Telecomunicaciones ha puesto a disposición del público general el Estudio Tarifario ("ET") de la Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A. ("Telefónica Chile") para los servicios afectos a fijación tarifaria (2009-2014).

A su vez, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 23 del RPT, y dada su calidad de tercero interesado en el proceso tarifario de la referencia, VTR hace llegar a Ustedes sus observaciones sobre las materias comprendidas en el referido ET, las que se refieren a las siguientes materias: **(i)** Modelamiento de la empresa eficiente; **(ii)** Fijación de áreas tarifarias; **(iii)** Estructura y nivel de tarifas a público; **(iv)** Criterios de Asignación de Costos a Servicios Regulados; **(v)** Estructura y nivel de tarifas de interconexión; **(vi)** Portabilidad numérica; y, **(vii)** Tarifas de conexión al Punto de Terminación de Red ("PTR").

ASPECTOS GENERALES

Como punto de partida debe declararse que resultaría completamente absurdo y reñido con la lógica regulatoria más básica el que las empresas entrantes en telefonía fija terminen siendo pagadoras netas de cargos de acceso a las empresas incumbentes, ya sea por diferencias en su nivel tarifario o por el natural desbalance de tráfico a favor de este último tipo de empresas, quienes lógicamente, debido a su mucho mayor historia en el mercado, concentran los números más llamados. La situación descrita, constituiría algo completamente inédito a lo largo del mundo. Este punto de partida no debe ser perdido de vista por la autoridad regulatoria en un proceso como éste, autoridad que por cierto está plenamente enterada de la situación de desbalances de tráfico entre empresas.

En efecto, de darse un resultado de tamaña distorsión, la autoridad no puede sino tomar un rol regulatorio más activo y disponer a lo menos una modalidad de Sender Keeps All, tal como lo ha

sugerido recientemente al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Usando las palabras del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones:

> *"…este mecanismo facilita la remuneración de la interconexión toda vez que simplifica todo el proceso, reduciendo costos de transacción y eliminando problemas de conciliación de cuentas entre los operadores así como las dificultades que origina la determinación y pago de los costos de facturación y atención a los clientes."*

A continuación agrega el Ministerio:

> *"…En la literatura que se acompaña varios autores y entidades fundamentan que el sistema SKA produce mayor beneficio social y rentabilidad de las redes que otros regímenes de fijación de tarifas de acceso.*
>
> *En este contexto, es de interés de esta Consultante introducir y aplicar el sistema SKA en los próximos procesos tarifarios, en virtud de nuestras atribuciones en materia de fijación de tarifas por los servicios prestados a través de las interconexiones".*

En segundo lugar, creemos de toda consistencia regulatoria mantener la existencia de la tarifa de Cargo de Acceso en modalidad desagregada, la cual, al igual como sucede en España, pretende incentivar el despliegue de redes por parte de los operadores entrantes de modo de diferenciar la tarifa según un punto de interconexión más cercano a la última milla.

Esta tarifa ha existido hasta hoy y no vemos razón para que desaparezca como parece desprenderse de su total ausencia en la documentación del proceso tarifario. Junto con ello, la autoridad debería arbitrar los mecanismos para que, a diferencia de lo que ha sucedido hasta la fecha, opere efectivamente, generando los incentivos asociados a esta medida, tal como se ha concebido tanto en la regulación internacional como en Chile.

Finalmente, cómo podrá apreciarse de lo expuesto por el presente documento, resulta transversal a las críticas y objeciones formuladas, un falta de inteligibilidad y sustento de parte del ET de Telefónica Chile y sus respectivos anexos respecto a las metodologías y criterios según las cuales se han determinado una serie de modelamientos, estimaciones y valores concretos, en términos de permitir a los terceros interesados en opinar, la completa comprensión del pliego tarifario. Es así como a lo largo del cuerpo principal del ET y sus anexos se omiten referencias a datos y metodologías utilizadas, necesarias para el correcto análisis de las conclusiones que sirven de base al pliego tarifario.

En efecto, sólo a modo ilustrativo, los Ministerios podrán apreciar que en lo referido al Anexo III.8 sobre 'Evaluación Comparativa de Tecnología Eficiente' ya en el punto de partida se observan inquietudes o dudas de parte de la concesionaria sobre cómo determinar las áreas primarias representativas de resto de las áreas servidas por la empresa eficiente, las cuales, en definitiva, no fueron salvadas, y pese a lo cual, la concesionaria formula conclusiones categóricas, por ejemplo, sobre la 'Asignación de costos de la red multiservicio al servicio de telefonía' (página 49). En efecto, se señala en dicho anexo (páginas 6 y 7):

> "(…) Las alternativas de red que se evaluaron y valorizaron se dimensionaron para diferentes cantidades de emplazamientos en cada una de las Áreas Primarias que se escogieron como escenarios para este estudio, de forma de escoger la solución más eficiente para la prestación de los servicios considerados (…)

En el marco de la determinación de la cantidad de emplazamientos (o MDFs), claves para planificar la Red, Telefónica afirma –página 8 del Anexo en comento- que la cantidad óptima de los mismos se encuentra en alrededor de 11 ¿cómo Telefónica pudo llegar a esa conclusión si no tiene claridad alguna sobre cuál variable utilizar ─en la metodología de "clusterización"─ para escoger las áreas primarias representativas de las diferentes áreas primarias? Es decir, existiendo ese tipo de irresoluciones en la premisa misma, ¿Cómo puede después Telefónica exhibir tal certeza al hacer estimaciones, como por ejemplo, el número de emplazamientos óptimos?

Este tipo de graves inconsistencias y desprolijidades ameritan una acuciosa revisión de cada uno de los supuestos y decisiones adoptadas por Telefónica, formulando las objeciones que en cada caso procedan, tales como las que mencionamos a continuación respecto de cada materia observada.

I. MODELAMIENTO DE LA EMPRESA EFICIENTE.

I.1. Depreciación de activos de la Empresa Eficiente.

Las Bases Técnico Económicas Definitivas ("BTE") del proceso tarifario de Telefónica Chile disponen, en el punto 13, sobre depreciación, valor residual y vida útil de los activos, lo siguiente:

> *"La depreciación corresponde al sistema que utiliza la empresa eficiente para registrar contablemente la pérdida de valor que enfrentan sus activos por el uso, transcurso de tiempo u obsolescencia.*
>
> ***Para el cálculo de la depreciación de los activos de la empresa eficiente se utilizará el método de depreciación acelerada respetando la equivalencia financiera de los impuestos pagados fuera del período de cinco años de acuerdo a las normas generalmente aceptadas (…)***".

A diferencia del ET anterior de Telefónica, del año 2003, el ET correspondiente al quinquenio 2009-2014, no contiene un desarrollo conceptual respecto al tratamiento de la depreciación tributaria para modelar la respectiva empresa eficiente. En efecto, en este nuevo ET, Telefónica sólo se refiere a la depreciación en el punto II.8 Proyecto de reposición, en donde señala que:

> *"El costo total de largo plazo corresponde a los costos de inversión y explotación de la empresa eficiente asociado al proyecto de reposición, considerando la depreciación y valor residual de los activos, y las tasas de tributación y de costo de capital".*

Además, señala que el costo total de largo plazo se determina según la siguiente ecuación:

$$-\sum_{i=1}^{5}\frac{I_i}{(1+K_0)^i}+\sum_{i=1}^{5}\frac{(y_i-c_i)*(1-t)+d_i*t}{(1+K_0)^i}+\frac{vr}{(1+K_0)^5}=0$$

$$y_i = l_i * p$$

En donde:

Di: depreciación en el año i, de los activos fijos del proyecto, calculada linealmente sobre la base de la vida útil contable de los activos".

Lo anterior es de la mayor relevancia, toda vez que es la única oportunidad que el ET se refiere al método de depreciación utilizado para modelar la empresa eficiente respectiva, y lo hace precisamente **sobre la base de persistir en el uso de un concepto de depreciación que ya fue objetado por los Ministerios en el proceso tarifario anterior**. En efecto, en su ET del 2003, Telefónica Chile señaló lo siguiente[1]:

> *"El inciso segundo del Artículo 30 D de la Ley establece que 'la depreciación a considerar (para el cálculo del impuesto a las utilidades) se calculará linealmente sobre la base de la vida útil contable de los activos'. Como la ley en esta materia es meridianamente clara, el Modelo Tarifario Autocontenido se ha desarrollado utilizando depreciación lineal para el cálculo de los impuestos a las utilidades (…)".*

Frente a ello, en el Informe de Objeciones y Contraproposiciones ("IOC"), en particular en la **Objeción N°155, Metodología para el cálculo de Depreciación**, los Ministerios expresaron lo siguiente:

> "La concesionaria calcula la depreciación de los activos de la empresa eficiente utilizando el método de depreciación normal, aun cuando las BTE establecen que el método a utilizar es el de depreciación acelerada respetando la equivalencia financiera de los impuestos pagados fuera del período de cinco años. Según ella, esta disposición de las BTE se contradice con la Ley, argumentando que el inciso segundo del Artículo 30 D de la Ley establece que 'la depreciación a considerar (para el cálculo del impuesto a las utilidades) se calculará linealmente sobre la base de la vida útil contable de los activos'.
>
> Al respecto cabe señalar que no existe contradicción entre las BTE y la Ley, ya que el método indicado en las BTE, al igual que el propuesto por la concesionaria, también calcula la depreciación linealmente sobre la base de la vida útil contable de los activos.
>
> A mayor abundamiento, de conformidad con las BTE '*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 menor costo de producción posible dada la naturaleza del servicio*". (Énfasis agregado) A su vez, "*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 más eficiente gestión técnica y económica factible****, la calidad establecida para el servicio y lo señalado por la normativa*". (Énfasis agregado)
>
> En consecuencia, la empresa eficiente deprecia aceleradamente, porque los costos indispensables para proveer el servicio, en particular, aquellos relacionados con la gestión contable y tributaria, deben ser aquellos que minimicen dichos costos.

[1] ET, pág. 44 y 45

Por su parte, la utilización de este método de depreciación está respaldado por dictamen N°30.127, de 17 de agosto de 1999, de la Contraloría General de la República (…)

Por lo tanto, por lo señalado precedentemente, se objeta la metodología de cálculo de la depreciación" (Énfasis agregado).

Por su parte, agregaron dichos Ministerios en la **Contraproposición N°155. Metodología para el cálculo de Depreciación** que**:**

"De acuerdo a que las bases técnicos económicas establecen expresamente en su capítulo V, número 13, párrafo segundo que: 'Para el cálculo de la depreciación de los activos de la empresa eficiente se utilizará el método de depreciación acelerada'. Y ello por cuanto, de conformidad a las mismas bases, 'El diseño de empresa eficiente se basará en criterios de eficiencia técnica en cuanto a: tecnología disponible, gestión, administración, comercialización, recursos humanos, localización, ingeniería de redes y uso de instrumento tributarios, entre otros, que combinados, permitan alcanzar el menor costo de producción posible dada la naturaleza del servicio'. Y teniendo presente, además, lo señalado por la Contraloría General de la República en el dictamen citado en la objeción precedente, en el sentido que no utilizar la metodología indicada importaría considerar en el cálculo de las tarifas costos distintos a los indispensables para proveer los servicios regulados, lo que contravendría los artículos 30A y 30C de la ley, se contrapropone para determinar la depreciación anual de un activo se aplicará la siguiente fórmula:

En virtud de lo anterior, para determinar la depreciación anual de un activo se aplicará la siguiente fórmula:

$$D = \frac{I}{\lfloor VU/3 \rfloor} \cdot \frac{(1+k)^{\lfloor VU/3 \rfloor} - 1}{(1+k)^{\lfloor VU/3 \rfloor}} \cdot \frac{(1+k)^{VU}}{(1+k)^{VU} - 1}$$

donde D es la depreciación anual del activo, I es el valor inicial del activo, VU es la vida útil del activo, donde la función [x] es el mayor número entero inferior o igual a x, y k es la tasa de costo de capital".

Luego, en su **Informe de Modificaciones e Insistencias ("IMI")**, Telefónica insistió en la utilización de la depreciación lineal para efectos del cálculo de impuestos, pues en su opinión, la disposición del artículo 30D de la LGT debía aplicarse con preeminencia a lo resuelto por los Ministerios en su IOC.

Finalmente, en el **Informe de Sustentación**, en lo referido a Depreciación, los Ministerios determinaron mantener el criterio señalado en el IOC.

En el proceso tarifario actual, las BTE establecen que el costo incremental de desarrollo se calcula según la siguiente ecuación:

$$-\sum_{i=1}^{5} \frac{I_i}{(1+K_0)^i} + \sum_{i=1}^{5} \frac{(y_i - c_i) * (1-t) + d_i * t}{(1+K_0)^i} + \frac{vr}{(1+K_0)^5} = 0$$

$$y_i = l_i * p$$

En donde:
(…)

Di : depreciación en el año i, de las inversiones del proyecto.

Considerando todo lo anteriormente expuesto, corresponde observar que, Telefónica Chile, al modificar en su ET el concepto de la variable Di definiéndolo como la *"depreciación en el año i, de los activos fijos del proyecto,* ***calculada linealmente*** *sobre la base de la vida útil contable de los activos"*, **no ha hecho sino mantener el uso de la depreciación lineal, cuestión que ya fue objetada y resuelta en contrario por los Ministerios, siendo ello refrendado por la Contraloría General de la República**.

De esta forma, dada la exigencia de las BTE referidas a que el ET y modelo tarifario adjunto al mismo sean autocontenidos, y considerando, además, que los terceros interesados como VTR no tienen acceso a dicho modelo tarifario adjunto, se hace necesario que los Ministerios objeten el ET presentado en esta ocasión por Telefónica Chile, en lo referido a la implementación de la depreciación tributaria, pues:

(i) Dicha concesionaria insiste en modelar la empresa eficiente y sus respectivos costos implementando una modalidad de **depreciación tributaria lineal**, contrariando las BTE, así como reiterados precedentes asentados tanto por los Ministerios como por la Contraloría General de la República. Esta cuestión no es menor, habida cuenta de la controversia histórica que Telefónica Chile ha mantenido sobre cómo implementar la depreciación tributaria, esto es, si acaso corresponde aplicarla en forma lineal o acelerada;

(ii) Habida cuenta que Telefónica Chile en su ET, de manera subrepticia, pretende implementar la forma de depreciación lineal tantas veces objetada, con lo cual no cumple con la exigencia reglamentaria prevista en el reglamento de procesos tarifarios (Decreto Supremo N°4, de 2003) en orden a que los antecedentes y documentos entregados por la concesionaria han de ser inteligibles y autocontenidos, particularmente para que su publicidad –en la respectiva página web de la Subsecretaría de Telecomunicaciones- sirva efectivamente a los terceros interesados en opinar fundadamente sobre el contenido de los mismos –como es el caso de VTR-.

(iii) Finalmente, porque la depreciación tributaria se encuentra establecida en las BTE, constituyendo un estándar regulatorio aplicado en los diversos procesos tarifarios más recientes y que, a esta fecha, se encuentran concluidos, como es el caso del proceso tarifario de VTR. Por lo tanto, en virtud de los principios de No Discriminación Arbitraria e Igualdad ante la Ley, corresponde que los Ministerios velen porque en el proceso tarifario de Telefónica Chile se mantenga el estándar normativo ya asentado en materia de depreciación tributaria.

En razón de lo anterior, nos parece que los Ministerios deben contraproponer a Telefónica Chile la implementación del método de depreciación tributaria acelerada en su ET.

II. ÁREAS TARIFARIAS.

De conformidad a lo dispuesto en el inciso final del art. 30 de la LGT: "*en todos los casos, los costos incrementales de desarrollo...,se calcularán por área tarifaria. Para cada servicio, un área tarifaria se entenderá como una zona geográfica donde el servicio es provisto por un concesionario dado. Dicha área deberá cubrir a la totalidad de los usuarios que sean objeto de una tarifa común...*"

Las BTE por su parte, en idéntica forma que en el proceso tarifario pasado de Telefónica (2004-2009), establecen que *"[]a Concesionaria podrá proponer más de un área tarifaria por servicio, circunstancia que deberá ser*

justificada debidamente, esto es, atendido principalmente los criterios de homogeneidad de costos, inteligibilidad de las tarifas y minimización de subsidios cruzados. Para identificar dichas áreas tarifarias, se deberán especificar las zonas geográficas o las centrales de conmutación involucradas y su equipamiento asociado. En todo caso, un centro urbano o localidad no podrá fraccionarse en distintas áreas tarifarias."(Énfasis agregado)[2]

Al respecto, el ET actual de Telefónica establece que *"[l]a propuesta de áreas tarifarias se define para cada servicio por separado y obedece a los criterios de homogeneidad de costos, inteligibilidad de las tarifas y minimización de subsidios cruzados"*[3].

Con base en lo anterior, el ET presenta 11 áreas tarifarias para el servicio de línea telefónica (SLT), señalándose que dicha división toma como base la estructura de zonas primarias en las cuales se subdivide la configuración geográfica del país, especificando sin embargo, que dicha propuesta se define a partir del costo total de largo plazo (CTLP) obtenido del modelo de cálculo tarifario, así como también de los criterios de homogeneidad de costos e inteligibilidad de las tarifas[4].

Luego, esta definición de áreas tarifarias se extiende –según señala el ET- al Servicio Local Medido (SLM) y Tramo Local (TL) teniendo en consideración criterios de consistencia, transparencia e inteligibilidad[5].

Finalmente, tratándose del servicio de acceso de comunicaciones a la red local (cargos de acceso), se expresa en el ET que, por razones de consistencia y homogeneidad, se propone una estructura de 13 áreas tarifarias, siendo las 11 primeras coincidentes con las propuestas para los servicios descritos anteriormente (SLM y TL), y correspondiendo las dos restantes a Valdivia, Osorno, Puerto Montt (Área 12) y Coyhaique (Área 13), es decir, aquellas 2 áreas en que actualmente Telefónica Chile no ha sido declarada dominante y, por tanto, áreas en que no se encuentra sujeta a regulación tarifaria en la prestación del servicio telefónico local a público.

Ahora bien, aún cuando la Concesionaria afirma haber efectuado la propuesta basada en criterios de homogeneidad de costos, inteligibilidad de las tarifas y minimización de subsidios cruzados, lo cierto es que advertimos las siguientes cuestiones que ameritan objeciones por parte de los Ministerios:

(i) No se identifica en el ET ningún antecedente que permita concluir la efectividad de dicha aseveración, concluyéndose por tanto que el mismo no cumple con lo previsto en las BTE, desde que, tal como señalaron los Ministerios en el proceso tarifario anterior de Telefónica (2004-2009), "*la concesionaria no presenta ningún respaldo de tal aseveración y es más, no justifica, tal como lo establecen las bases técnico económicas, la homogeneidad de costos, inteligibilidad de tarifas y minimización de subsidios cruzados en la proposición de las áreas tarifarias",*[6] incumpliendo de esta manera lo ordenado por las BTE del presente proceso 2009-2014.

Valga hacer presente que con ocasión de la misma objeción en el proceso tarifario pasado de la Concesionaria, los Ministerios contrapropusieron *"la utilización de una metodología de validación estadística de homogeneidad de costos basado en el método de agrupación de Ward con norma 2 explicitado en el anexo de determinación de las áreas tarifarias, ocupando criterios de agregación en función del CTLP/línea y CTLP/minuto"*[7].[8]

---

[2] BTE pág. 34
[3] ET págs. 42 y ss
[4] Idem.
[5] BTE pág. 43.
[6] IOC proceso tarifario de Telefónica, quinquenio 2004 – 2009, pág. 112.
[7] Idem.

Corresponde observar, entonces, la imprecisión de la información entregada por la Concesionaria en su ET, información del todo insuficiente para corroborar la efectividad de estar dando cumplimiento a los criterios establecidos en las BTE, y con ello la pertinencia técnico-económica de la estructura de áreas tarifarias propuesta por ella en su ET.

Finalmente, cabe destacar que al afirmar la Concesionaria que en el caso de la fijación de áreas tarifarias para los servicios de SLM y TL *"se tuvo a la vista la necesidad de mantener una oferta comercial coherente y principalmente transparente e inteligible"* así como que extendió las mismas en el caso del servicio de acceso a comunicaciones a la red local *"por razones de consistencia e homogeneidad"*, no cabe sino concluir que el ET carece criterios de costos respecto de la proposición de áreas tarifarias para dichos servicios.

(ii) Un segundo cuestionamiento, que apunta a la falta de consistencia y credibilidad de los criterios invocados por el ET de Telefónica Chile, queda en evidencia si se examinan las estructuras tarifarias constatadas por consultores de la propia Telefónica Chile en el marco de procesos contenciosos desarrollados ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ("TDLC"). En efecto, un informe técnico-económico acompañado por esta última ante esta última autoridad expresa:

> *"La siguiente tabla muestra los precios de venta (con IVA) de los planes de minutos que comercializa Telefónica al 31 de octubre de 2007, las que presentan como única diferenciación Santiago versus todas las demás regiones (sin reconocer diferencias entre ellas):*

PLAN DE MINUTOS (CON IVA)		
PLAN	***SANTIAGO***	***REGIONES***
350	***$12.590***	***$13.690***
650	***$15.890***	***$16.690***
1200	***$21.390***	***$22.190***
Ilimitado	***$24.990***	***$25.690***

> *Se debe destacar que la tendencia actual del mercado y de la política de comercialización de Telefónica ha sido la de establecer tarifas únicas a nivel nacional, aplicándose actualmente esta estrategia a los planes DUOS y TRIOS, al acceso de banda ancha y al servicio de televisión"*[9].

Es más, actualmente Telefónica Chile ofrece a través de su página web 5 planes de telefonía[10]de los cuales 4 tienen una tarifa única a nivel nacional. Sólo el plan Línea Económica presenta una tarifa diferenciada entre Santiago y Regiones. Es decir, Para la venta de planes alternativos, los cuales representan la inmensa mayoría de sus ventas y un 77%[11] del parque total de líneas de la empresa, Telefónica Chile utiliza en la práctica sólo 1 o como máximo 2 áreas tarifarias.

---

[8] Finalmente en el IS, los Ministerios rebajaron el número de áreas tarifarias de las 20 propuestas a sólo 9, tomando *"en consideración a los argumentos presentados en el proceso tarifario y lo expuesto por la Comisión Pericial y considerando los criterios de homogeneidad de costos e inteligibilidad de tarifas*". Al respecto la Comisión Pericial en la página 26 de su Informe había considerado que "la creación de nuevas áreas tarifarias debe propender a minimizar subsidios cruzados, sobre una base de costos del servicio de línea telefónica..."

[9] SINEX. Informe Final Estudio de Asignación de Ingresos en Paquetización de Servicios. Telefónica. 21 de diciembre de 2007. Presentado ante el TDLC en causa contenciosa Rol N° 135-07.

[10] Los planes ofrecidos son: Plan Día y Noche 250 Minutos, Plan Día y Noche 350 Minutos, Plan de Minutos Ilimitado, Línea Económica y Línea Super Económica.

[11] Fuente: "Resultados Financieros Consolidados - 3er. Trimestre 2008 (3T08)". Resulta de dividir el número de "Planes Flexible" (1,654 millones) por el total de "Líneas promedio en servicio" (2,142 millones)

En otros términos, si Telefónica Chile comercializa la gran mayoría de sus planes de telefonía local a una tarifa única nacional, entonces, ¿Cómo pretende presentar 11 áreas tarifarias para la comercialización de planes de telefonía local regulada? ¿Es consistente que pretenda sustentar ese número de áreas con sus respectivas tarifas cuando, al comercializar planes de telefonía local no regulados, como máximo distingue dos tipos de tarifas? Esta contradicción sustenta, entonces, debidamente la necesidad de objetar el número de áreas tarifarias propuesto por Telefónica Chile. Claramente, si el 77% de de las líneas de Telefónica actualmente están sujetas a una o dos tarifas a nivel nacional, la propuesta de 11 Áreas Tarifarias no tiene como sentido minimizar, a través de diferenciar las tarifas a público, subsidios cruzados entre las posibles diferencias de costos de proveer el servicio en una y otra zona. De ser este el caso, la empresa no hubiese desarrollado y privilegiado una estrategia comercial donde las posibles diferencias de costos entre zonas no fueran recogidas por las tarifas a público ofrecidas. Por lo tanto, la única razón que podría sustentar un mayor número de áreas tarifarias sería una extrema dispersión en los precios resultantes de las tarifas de interconexión (cargos de acceso), pero ello tampoco es así. Por ejemplo la diferencia de precios propuesta para los cargos de acceso entre el área tarifaria 1 (Santiago) y el área tarifaria 2 (Valparaíso) no alcanza siquiera al 1%, así como la diferencia entre en área tarifaria 1 (Santiago) y el área tarifaria 4 (Antofagasta) llega apenas al 6% o también la diferencia entre el área tarifaria 5 (Rancagua y Temuco) y el área tarifaria 10 (Chillán, Los ángeles y Temuco) que apenas alcanza el 1%.

Finalmente, VTR es un ejemplo concreto de que, a pesar de existir diferencias en los tráficos y costos por líneas en cada zona primaria, es perfectamente razonable reducir significativamente el número de áreas tarifarias. En concreto, VTR dispone de 2 áreas tarifarias, una de las cuales agrupa a 16 zonas primarias.

En razón de lo anterior, dada la absoluta carencia de sustento de las áreas tarifarias propuestas por Telefónica Chile en base a homogeneidad de costos e inteligibilidad de las tarifas concernidas, cabe concluir como procedente que los Ministerios contrapropongan a Telefónica Chile una significativa reducción en el número de áreas tarifarias, tanto para tarifas a público como para tarifas de interconexión.

III. ESTRUCTURA Y NIVEL DE TARIFAS A PÚBLICO.

III.1. Flexibilidad Tarifaria.

VTR ha señalado ante el TDLC, en la consulta sometida a su conocimiento (Rol NC 246-2008), que se requiere implementar una serie de prevenciones que aseguren un régimen de libre competencia en el mercado de la telefonía local, con especial énfasis en que la flexibilidad tarifaria sea observada tanto en su letra como en su espíritu por cada una de las concesionarias dominantes, medidas que se mencionan a continuación, debidamente contextualizadas en el sentido que pueden resultar relevantes en caso que el TDLC dispusiese que la Autoridad Reguladora debe robustecer ciertas disposiciones del Reglamento de flexibilidad tarifaria.

III.2. Prevenciones básicas respecto de planes alternativos o flexibilidad tarifaria.

Como cuestión propia de este contexto, corresponde señalar como premisa que el cumplimiento de estas u otras eventuales disposiciones que se incorporen al reglamento de flexibilidad tarifaria deben entenderse cubiertas por la respectiva partida de 'Costos Regulatorios' que los Ministerios determinen

como adecuada para la empresa eficiente modelada en el proceso tarifario de Telefónica Chile. Ahora bien, las prevenciones básicas a que nos referimos son las siguientes:

i) Obligación de formular oferta de facilidades respecto de toda oferta conjunta en forma previa a su lanzamiento comercial, sin incurrir en ningún tipo de discriminación y subsidio cruzado, debiendo la misma ser previamente aprobada por Subtel.

VTR solicitó al TDLC, en la causa antes individualizada, imponer a las concesionarias dominantes de telefonía local la obligación antes referida y además explicitar la prohibición de que existan subsidios cruzados entre los servicios de telefonía local de una empresa dominante y otros servicios empaquetados en una oferta conjunta por empresas que formen parte de su mismo grupo empresarial.

En este sentido, resulta particularmente relevante que no existan subsidios cruzados entre los servicios regulados y los planes alternativos (planes diversos y ofertas conjuntas) que comercialice Telefónica Chile. Para posibilitar la fiscalización, la existencia de un número inteligible de áreas tarifarias –como las indicadas más atrás por VTR- facilitaría a la autoridad fiscalizadora la comparabilidad entre las tarifas de telefonía local alternativa y las tarifas de telefonía local regulada, pues, coincidirían las estructuras tarifarias para ambos tipos de servicios (Santiago y resto de las regiones).

ii) Establecer directrices para que se mantengan áreas tarifarias que impidan a las concesionarias dominantes discriminar con fines de exclusión concesionarias no dominantes y discriminación de usuarios, según el grado de competencia que enfrentan en la zona geográfica de que se trate.

Esta obligación de no discriminar entre usuarios de una misma área tarifaria cumple un rol fundamental, pues limita las opciones de que disponen las mismas para explotar su poder de mercado en las zonas geográficas en donde enfrentan menos competencia. Más aún, el estricto respeto de las áreas tarifarias que hayan de fijarse en el proceso tarifario resulta particularmente relevante al considerar la asimetría del grado de competencia que se observa en Chile desde una perspectiva geográfica.

Al respecto cabe señalar que en el ET anterior, Telefónica Chile solicitó la definición de 20 áreas tarifarias y además pretendió segmentar categorías de usuarios. Importante fue la correcta objeción formulada por los Ministerios (IOC), siendo respaldados por la Comisión Pericial que conoció de la controversia respectiva.

En resumen, resulta muy importante mantener un estricto y acotado número de áreas tarifarias con el fin de impedir que las concesionarias dominantes desarrollen prácticas de exclusión de competidores y de discriminación de usuarios que residan al interior de las mismas.

iii) Obligaciones de información de las concesionarias dominantes a todos sus clientes.

Para que las medidas adoptadas para regular a las dominantes tengan efectos reales, y evitar que éstas puedan aprovecharse de las asimetrías de información existentes en el mercado a fin de cometer abusos, resulta necesario imponer ciertos deberes de información, a saber:

- obligación de envío de nuevos planes comerciales flexibles que ofrezcan, a cada uno de los suscriptores, a través de la Cuenta Única Telefónica;
- obligación de enviar a los domicilios de los suscriptores, al menos una vez al año, la nómina con el detalle de cada uno de los planes comerciales flexibles que se encuentren vigentes;

- obligación de informar, a través de la Cuenta Única Telefónica, a cada uno de los suscriptores de planes comerciales flexibles el monto que habrían tenido que pagar en un periodo de facturación, si hubiesen permanecido acogidos a tarifas reguladas.

Todas estas medidas buscan evitar que la regulación vigente sobre flexibilidad tarifaria sea burlada, discriminándose entre usuarios que pertenezcan a la misma área tarifaria, en especial en perjuicio de aquellos que se encuentren en zonas en que la dominante no enfrenta competencia.

IV. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE COSTOS A SERVICIOS REGULADOS.

A este respecto, las actuales BTE disponen que:

> *"En la determinación de los costos de cada servicio afecto a fijación tarifaria se considerarán sólo los costos de inversión, explotación y de capital, indispensables para proveerlos.*
>
> *De acuerdo con el artículo 30ºE de la Ley, si por razones de indivisibilidad de los proyectos de expansión, éstos permitieren también satisfacer, total o parcialmente, demandas previstas de servicios no regulados, se deberá considerar sólo una fracción de los costos incrementales de desarrollo correspondientes, para efectos del cálculo de las tarifas eficientes. Dicha fracción se determinará en concordancia con la proporción en que sean utilizados los activos del proyecto por los servicios regulados y no regulados.*
>
> *Asimismo, de acuerdo con el artículo 30ºF de la Ley, si por razones de indivisibilidad de la empresa eficiente considerada en el inciso anterior, ésta pudiese proveer, además, servicios no regulados, se aplicará el mismo criterio anterior.*
>
> *Los costos de inversión y gastos deberán presentarse por separado. A su vez, la inversión deberá clasificarse en inversión técnico operativa e inversión administrativa, la que incluirá la inversión en capital de trabajo. Estas partidas deberán proporcionarse con el adecuado desglose que, en conjunto con la entrega de magnitudes físicas y valores unitarios, faciliten y ayuden la validación de la información.*
> *La presentación de los costos debe ser consistente con la demanda asignada a cada servicio"*[12] *(Énfasis agregado)*

La claridad del mandato establecido en las BTE contrasta con la ausencia de sustento con que la materia es abordada en el ET, tanto, tratándose de asignación de costos entre los distintos servicios regulados (SLT, SLM, TL y cargos de acceso), así como también cuando se trata de asignación proporcional de costos compartidos entre servicios regulados y aquellos que no lo son (v.g. Internet Banda Ancha).

En efecto, en el ET bajo el título "Matriz de asignación de costos a servicios regulados", la Concesionaria se limita a señalar que *"[l]a matriz de asignación de costos de los servicios regulados, se presenta detalladamente en la hoja "Asignación" del archivo "13.Tarifas.xlsm" de la carpeta "Modelo Tarifario CMM" del Modelo Autocontenido"*[13],

[12] BTE, pág. 38
[13] ET pág. 49

Resulta evidente de lo señalado la infracción a las BTE, desde que la mera referencia a información presentada en el Modelo Autocontenido, no sólo no cumple con la necesidad de justificación establecida en las BTE, sino más grave aún, imposibilita absolutamente la posibilidad de que terceros interesados en el proceso puedan formular, fundadamente, observaciones basadas en el respectivo ET, sea en base a eventuales errores en el dimensionamiento de los costos asignados, en el prorrateo de éstos entre servicios, etc.

Ahora bien, en materia de asignación proporcional de costos compartidos entre servicios regulados y aquellos que no lo son, estimamos que, si bien Telefónica Chile aborda el tema en el numeral VII del Anexo III.8 de su ET, proponiendo un criterio de compartición de la red entre el servicio de telefonía local y banda ancha, asignando 50% a cada uno, la absoluta carencia de fundamentación con que lo hace, conducen a formular cuestionamientos que revelan una infracción a las BTE, a saber:

- Aún cuando Telefónica Chile reconoce la existencia de elementos o activos de la red que son propios de cada servicio (telefonía local y banda ancha), estableciendo al efecto que su costo debe ser asignado en un 100% al respectivo servicio, no señala de forma alguna cuáles elementos o activos corresponderían a esta categoría, limitándose a dar meros ejemplos casuísticos de éstos. Es decir, no posibilita un escrutinio de terceros interesados en orden a determinar si, los supuestos activos imputables a telefonía local en un 100%, son en realidad activos indivisibles que permiten, a su vez la prestación de Internet Banda Ancha.

- Las consideraciones a través de las cuales Telefónica Chile concluye que *"para aquella fracción de la red de Planta Externa que es utilizada por los dos servicios (telefonía y banda ancha), corresponde aplicar el criterio de compartición de esta red, esto es de 50% de los costos al servicio de telefonía y 50% al servicio de acceso a banda ancha"* son: **(i)** que cada servicio utiliza una parte indeterminada de este activo; **(ii)** que el dimensionamiento de cada partida es absolutamente independiente de si se presta sólo uno de estos servicios o ambos; **(iii)** que tampoco depende el costo del nivel de servicio prestado; y, **(iv)** que, dado lo anterior, no es posible determinar un costo marginal o adicional en el que se incurriría por agregar uno de estos dos servicios[14]. En opinión de VTR, dichas consideraciones, no solo carecen de sustento explicitado debidamente (de modo que un tercero en opinar entienda el porqué de las mismas), sino que además resultan contradictorias con el hecho cierto y no controvertido técnicamente, según el cual, dado que la tecnología ADSL utiliza capacidad (ancho de banda) del par de cobre no utilizada por la comunicación telefónica local, a mayor velocidad de transmisión y/o demanda por servicio de acceso a banda ancha, mayores recursos de red se requieren[15], lo cual es contradictorio e inconsistente con que cada servicio utilice una parte indeterminada del *'material'* o que el dimensionamiento de cada partida de costos sea independiente de si presta uno, u otro, o ambos servicios.

[14] Anexo III.8 "Evaluación Comparativa de Tecnología Eficiente" pág. 49 y 50

[15] Tal como señalan Oscar Cabello e Israel Mandler, en la página 22 del Informe Técnico Económico encargado por la FNE para ser presentado ante el TDLC, en causa contenciosa RoI N° 596-03, "Telefonía IP y Contratos de Acceso a Internet a través de ADSL" en que señalan que "Las señales ADSL viajan por el mismo par de cobre que las señales de voz, pero separadas en el espectro. Para tal efecto las señales de voz emplean el rango de 0,3 a 3,4 kHz (...) Las unidades denominadas "splitter" (separadores), ayudan a que las señales espurias del ADSL no interfieran sobre la voz.

En el mismo sentido se pronuncia Vladimir Marianov, en "Informe técnico sobre los puntos de prueba 1 y 2 de la controversia Telefónica CTC Chile S.A. y Voissnet S.A", presentado por la propia Telefónica Chile en la misma causa mencionada en el párrafo anterior.

Dado todo lo anterior, no cabe sino concluir que en materia de asignación de costos el ET de Telefónica infringe abiertamente las BTE, así como también la normativa vigente sobre la materia, desde que, el artículo 19 del RPT, luego de establecer la reserva del modelo tarifario autocontenido, prescribe que *"el cuerpo principal del Estudio y del Informe de Modificaciones e Insistencias y los Anexos de carácter público* ***deberán permitir a los terceros la completa comprensión del pliego tarifario.****"*

Por tanto, dada la absoluta carencia de antecedentes y/o argumentos que permitan a los terceros comprender y analizar los criterios empleados por la Concesionaria al momento de asignar costos, tanto entre servicios regulados como entre servicios regulados y no regulados, resulta procedente que los Ministerios objeten el tratamiento que el ET de Telefónica Chile hace sobre la materia, contraproponiendo una Matriz de Asignación de Costos, tanto entre servicios regulados y no regulados (acceso a banda ancha), como entre los servicios regulados (SLT, SLM; TL y cargos de acceso), que explicite la entidad de los activos indivisibles cuyos costos deben prorratearse entre servicios regulados y no regulados, entre otras precisiones.

V.- ESTRUCTURA Y NIVEL DE TARIFAS DE INTERCONEXIÓN.

V.1. Nivel tarifario de Cargos de Acceso.

Las BTE establecen que *"para la determinación de los costos a considerar en el cálculo de los cargos de acceso se incluirán sólo los elementos necesarios para la provisión del servicio que permitan terminar, y originar cuando corresponda, comunicaciones en la red de la Concesionaria.*

La Concesionaria deberá fundamentar en su ET la inclusión de los costos asociados a la provisión del servicio de acceso, lo que se deberá justificar exhaustivamente."[16] *(Énfasis agregado)*

Las tarifas de cargos de acceso propuestas en el ET de Telefónica no guardan ninguna relación con aquellas establecidas respecto de otras concesionarias, especialmente si se consideran la menor entidad de las economías de escala a que acceden estas últimas en la producción de este servicio. Las tarifas fijadas a VTR, cuyas economías de escala son significativamente menores, son, con excepción de la zona primaria de Valparaíso, menores a las propuestas por Telefónica. Más aún, las tarifas propuestas por Telefónica son hasta un 78% superiores a las tarifas fijadas a VTR.

Es así como, por ejemplo respecto de VTR, se observan las siguientes diferencias:

[16] BTE pág. 19

	Dic-07		
	Estudio Tarifario TCTC	VTR DT 555	Diferencia %
Zona Primaria	Normal	Normal	Normal
Santiago	0,1483	0,1218	-22%
Valparaíso	0,1476	0,1564	6%
Quillota	0,2407		
Los Andes	0,2407		
San Antonio	0,2407		
Concepción	0,1672	0,1564	-7%
Chillan	0,2745	0,1564	-76%
Los Ángeles	0,2745	0,1564	-76%
Temuco	0,2745	0,1564	-76%
La Serena	0,2200	0,1564	-41%
Copiapó	0,2200	0,1564	-41%
Ovalle	0,2200		
Antofagasta	0,1574	0,1564	-1%
Iquique	0,1773	0,1564	-13%
Arica	0,1773	0,1564	-13%
Pta. Arenas	0,1809		
Valdivia	0,2506	0,1564	-60%
Osorno	0,2506	0,1564	-60%
Pto. Montt	0,2506	0,1564	-60%
Coyhaique	0,8971		
Talca	0,2785	0,1564	-78%
Rancagua	0,2784	0,1564	-78%
Linares	0,2785		
Curicó	0,2785	0,1564	-78%

En razón de lo anterior, resulta procedente que los Ministerios contrapropongan una sustancial rebaja de los valores de cargos de acceso propuestos por Telefónica Chile, considerando para ello la mayor entidad de las economías de escala a que accede esta última en la producción de dicho servicio en comparación con todas las otras concesionarias de telefonía local que despliegan red de acceso propia.

VI. PORTABILIDAD NUMÉRICA.

Dada la inminente dictación de la normativa que establecerá la portabilidad numérica en nuestro país, las BTE establecen que:

> *"La Concesionaria deberá estimar los costos eficientes para implementar la portabilidad del número que establecerá la normativa, y propondrá los criterios de asignación a las tarifas*

reguladas. La estimación de costos para la portabilidad deberá realizarse basándose al menos en los siguientes criterios:

- El sistema de portabilidad a considerar corresponderá a un sistema basado en una base de datos centralizada, es decir, el sistema denominado ALL CALL QUERY (ACQ), para toda la industria del servicio público telefónico. Debe considerarse que dicha base de datos centralizada será administrada por un tercero independiente.
- La entidad que administre la base centralizada de números portados se financiará en base a aportes compartidos de todas las empresas del servicio público telefónico. Al respecto, la Concesionaria podrá proponer un criterio de asignación de dichos aportes.
- El costo administrativo de la portabilidad, es decir el costo que le significa a la Concesionaria administrar las solicitudes de portabilidad de parte de sus usuarios, será de cargo de éstos."[17]

El tema es abordado por Telefónica en el Anexo III.9.16 "Modelo Portabilidad Numérica", en que en base a las actividades, inversiones y gastos asociados a la portabilidad de la numeración se establece la siguiente estructura tarifaria:

*"**Parte fija:** esta tarifa es fija y será cobrada al usuario por cada vez que solicite el servicio de portación numérica fija, se considera que es la red receptora del número la cual recibe los ingresos de la actividad de habilitación.*
***Parte variable:** esta tarifa es calculada con base en las inversiones y gastos adicionales proyectados para portabilidad numérica, es recuperada dentro del período tarifario y es prorrateada o recaudada por los tráficos de acceso y tramos locales."*[18]

De lo señalado, Telefónica pareciera estar proponiendo que parte del costo de portabilidad sea financiado a través del pago de un aumento en el cargo de acceso que pagan otras compañías. Respecto a lo anterior, se observa que no existe sustento ni explicación alguna para la imputación de los costos asociados a las *inversiones y gastos* –generados para poder interactuar con una base de datos centralizada- a las tarifas de Cargo de Acceso. Más aún un cobro de este tipo sería extremadamente difícil de implementar operativamente pues requeriría diferenciar el tráfico de líneas portadas de las no portadas.

Por lo anterior, los Ministerios deben objetar dicha situación y definitiva contraproponer que los costos referidos sean imputados a las tarifas de servicios que la concesionaria presta a público, como son el SLT, el SLM y el TL, pero en caso alguno a las tarifas de cargos de acceso, pues ello implica hacer pagar a los usuarios de telefonía local de otras concesionarias por las solicitudes de portabilidad de los suscriptores de Telefónica Chile.

VII. TARIFAS DE CONEXIÓN A PTR.

En el ET, Telefónica Chile define la Conexión al PTR como *"la conexión de una troncal de 2 Mbps (MIC) a un Punto de Terminación de Red de un centro de conmutación de la Concesionaria y facilidades necesarias para su habilitación, al cual acceden los portadores y otras concesionarias de servicios públicos de telecomunicaciones interconectadas, o suministradores de servicios complementarios conectados, con sus propios medios físicos o de terceros…"*[1].

[17] BTE, pág. 41 y ss
[18] Anexo III.9.16 "Modelo Portabilidad Numérica", pág. 2
[1] ET pág. 30

Luego señala que el servicio se proveerá en dos opciones, la opción agregada y la opción desagregada. Señalando finalmente que:

> *"Se establecerán tarifas al menos para las siguientes opciones:*
>
> *Conexión al PTR mediante troncales, opción agregada.*
> *Conexión al PTR mediante troncales, opción desagregada.*
> *Desconexión de troncales".*

Luego, en el Pliego Tarifario, en el punto 3.2.1., Conexión al Punto de Terminación de Red, señala como renta mensual para las opciones agregadas y desagregadas las sumas de $67.869 y $63.507, respectivamente.

A este respecto, debemos hacer presente que la tarifa fijada a VTR en esta materia asciende, en pesos de diciembre de 2007, a las sumas de $47.851 y $45.461 respectivamente. Siendo la Conexión al PTR un costo directo consideramos que la tarifa fijada a Telefónica Chile debería ser consistente con los costos que los Ministerios han considerado válidos para VTR.

Por lo anterior, creemos pertinente que los Ministerios contrapropongan una reducción sustancial de las tarifas de estos servicios.

Rodrigo Tabja Reyes
Gerente de Regulación y Mayoristas
VTR Banda Ancha (Chile) S.A.