



Comisión
Nacional de
**Evaluación y
Productividad**

PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

BORRADOR

Esta versión:

17 de agosto de 2023

Índice

1. Institucionalidad	2
1.1. Introducción	2
1.2. Desafíos del modelo institucional vigente en telecomunicaciones en Chile	5
1.2.1. Fiscalización reactiva por parte de SUBTEL	5
1.2.2. Dispersión en la aplicación de multas	8
1.2.3. SUBTEL desarrolla tareas que pueden entrar en conflicto o tensión	12
1.3. Modelos institucionales con las funciones de regular y fiscalizar en Chile y el mundo	14
1.3.1. Un Modelo de creciente utilización en el mundo: Agencias Reguladoras Independientes	15
1.3.2. Modelos empleados en Chile: el caso de las Superintendencias	17
1.4. Hacia una entidad reguladora independiente para telecomunicaciones	20
1.5. Conclusión	21
1.6. Anexos	22
1.6.1. Modelo de fiscalización basada en riesgos	22
1.6.2. Recuadros complementarios	24
1.6.3. Figuras complementarias	28
1.6.4. Categorías utilizadas en el análisis del comportamiento sancionatorio de SUBTEL	30
Referencias	32

1. Institucionalidad

1.1. Introducción

1. En 1977 fue publicado en el Diario Oficial el Decreto Ley 1.762 (DL 1.762).¹ A través de este decreto ley,² fue creada, en el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL o Autoridad de Telecomunicaciones).³ Previo a la publicación del DL 1.762, el control de las telecomunicaciones correspondía a la Superintendencia de Servicios Eléctricos, de Gas y de Telecomunicaciones⁴, que se relacionaba con el Gobierno por intermedio del entonces Ministerio del Interior.⁵
2. El cambio institucional gestado con la creación de SUBTEL fue profundizado en 1982 con la publicación en el Diario Oficial de la Ley 18.168, Ley General de Telecomunicaciones (LGT).⁶
3. La LGT representa dos aspectos relevantes en la historia legislativa del sector. En primer lugar, es el último paso en la definición del objeto de la regulación: la denominación neutra y genérica de “telecomunicaciones”. Por otro lado, constituye el fin de la regulación conjunta de telecomunicaciones y electricidad (Sierra 2008).⁷
4. En el caso de Telecomunicaciones, el diseño institucional configurado con posterioridad al DL 1.762 y a la LGT es el que sigue vigente hasta hoy, a diferencia del de otros sectores regulados, que gestaron su arquitectura orgánica en las décadas de los ochenta y noventa.⁸
5. SUBTEL es la entidad central de la institucionalidad de las telecomunicaciones. Sin embargo, existen otras entidades que también son parte de ella: el Consejo Nacional de Televisión (en adelante CNTV);⁹ el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC);¹⁰ el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MEFT);¹¹ el Ministerio del Medio

¹ Visitar: [sitio web](#).

² Considerando (1) la necesidad de crear un organismo superior que dirija, oriente, controle, coordine, fomente y desarrolle las telecomunicaciones en nuestro país, (2) que este organismo superior sea de alto nivel técnico profesional, específico para las telecomunicaciones y suficientemente dinámico y ejecutivo para cumplir sus funciones, y (3) la importancia de las telecomunicaciones como factor para el desarrollo socioeconómico (considerandos DL 1.762).

³ Artículo 5, DL 1.762.

⁴ Esta Superintendencia reemplazó a la Dirección de Servicios Eléctricos y de Gas, que controlaba también las telecomunicaciones.

⁵ Artículo 2, Decreto con Fuerza de Ley 11 de 1968 del Ministerio de Hacienda (visitar: [sitio web](#)).

⁶ Visitar: [sitio web](#).

⁷ El mismo año fue publicado en el Diario Oficial el Decreto con Fuerza de Ley 1 del Ministerio de Minería (visitar: [sitio web](#)), que modificó la Ley General de Servicios Eléctricos para restringirla sólo a electricidad.

⁸ Para mayor detalle ver Recuadro A.1 en Anexos.

⁹ Es una institución autónoma de rango constitucional cuya misión es velar por el correcto funcionamiento de los servicios de televisión (artículo 1, inciso 1°, Ley 18.838 -visitar: [sitio web](#)).

¹⁰ En materia de tarifas, debe calificar si las condiciones existentes en el mercado son suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria (artículo 29, inciso 2°, LGT).

¹¹ Participa en la fijación de la estructura, nivel y mecanismo de indexación de tarifas de servicios afectos (artículo 30, inciso 1°, LGT).

Ambiente (MMA).¹²

6. SUBTEL es dirigida por un subsecretario,¹³ un cargo de exclusiva confianza del Presidente de la República.¹⁴ Desde el punto de vista de su financiamiento, es una partida del presupuesto del MTT.
7. Entre sus funciones y atribuciones¹⁵ se encuentra:¹⁶
 - a. Proponer las políticas de telecomunicaciones.
 - b. Velar por el cumplimiento de normas internas e internacionales sobre telecomunicaciones.
 - c. Elaborar y mantener actualizados planes fundamentales.
 - d. Aplicar la normativa de telecomunicaciones.
 - e. Administrar y controlar el espectro radioeléctrico.
 - f. Dictar normas técnicas.
 - g. Informar y pronunciarse, según corresponda, acerca de solicitudes de autorización.
 - h. Requerir antecedentes e informaciones; aplicar sanciones administrativas.
8. Respecto de la estructura organizacional de la Autoridad de Telecomunicaciones, esta ha sido fijada de la siguiente manera: Gabinete, División Administración y Finanzas, División Política Regulatoria y Estudios, División Jurídica, División Concesiones, División Fiscalización y División Gerencia del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones. Estas entidades están compuestas, a su vez, por departamentos, unidades, áreas y *staffs*.^{17, 18}

¹²Debe dictar las normas de calidad ambiental o de emisiones relacionadas con ondas electromagnéticas generadas por equipos y redes transmisoras de servicios de telecomunicaciones (artículo 7, inciso 1°, LGT).

¹³"El Subsecretario de Telecomunicaciones es la autoridad competente para conocer y resolver acerca de las materias de carácter técnico relativas a las telecomunicaciones. En el ejercicio de estas facultades el Subsecretario podrá adoptar todas las medidas que sean necesarias y aplicar las sanciones, administrativas que se establezcan en la legislación respectiva" (artículo 7, DL 1.762).

¹⁴Artículo 2, Decreto Ley 1.028 de 1975 del Ministerio del Interior (visitar: [sitio web](#)), y artículo 40, inciso 1°, Decreto con Fuerza de Ley 1/19.653 de 2001 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (visitar: [sitio web](#))

¹⁵Que debe ejercer por el MTT.

¹⁶Artículo 6, DL 1.762.

¹⁷Resolución Exenta 1.602 de 2015 de SUBTEL (Fija Estructura de la Subsecretaría de Telecomunicaciones y Define Funciones de sus Unidades Dependientes) (visitar: [sitio web](#)).

¹⁸Respecto de la Resolución Exenta 1.602 de 2015 de SUBTEL (Fija Estructura de la Subsecretaría de Telecomunicaciones y Define Funciones de sus Unidades Dependientes), es importante mencionar que, según el artículo 8 transitorio del DL 1.762, la estructuración y funcionamiento de SUBTEL deben ser fijadas por medio de un reglamento aprobado por decreto supremo. Por esta y otras razones, la CGR, mediante el Dictamen E278515 de 2022 (visitar: [sitio web](#)), estableció que "(...) la circunstancia de no haberse dictado un reglamento a esta fecha no habilita al Subsecretario de Telecomunicaciones a fijar la estructura orgánica de la anotada repartición y las funciones de sus unidades a través de una resolución exenta, pues aquello excede las atribuciones que el ordenamiento jurídico le confiere y constituye una invasión al ámbito propio de la potestad reglamentaria del Jefe de Estado".

9. En particular, quien está a cargo de la función de supervisión es la División Fiscalización.¹⁹ Esta cuenta con 3 departamentos y 2 *staffs*: Departamento de Análisis y Planificación,²⁰ Departamento de Operaciones,²¹ Departamento de Gestión de Reclamos,²² *Staff* Jurídico,²³ y *Staff* de Soporte.²⁴ La División Fiscalización cuenta con la mayor cantidad de funcionarios dentro de la Autoridad de Telecomunicaciones (121), correspondiente al 38 % del total.²⁵
10. A cargo de la generación de políticas se encuentran la división de Políticas Regulatorias y Estudios²⁶ junto a la División de Gerencia del Fondo de Desarrollo de Telecomunicaciones²⁷. La primera está compuesta por 3 departamentos: Administración del Espectro Radioeléctrico y Numeración, Estudios Económicos y Tarificación y Estudios de Mercado. La segunda, en cambio, está conformada por el Departamento de Ingeniería de Proyectos y 3 unidades: Unidad de Planificación y Gestión de Proyectos, Unidad Jurídica y Unidad de Seguimiento, Control e Impacto. En conjunto ambas Divisiones cuenta con un total de 43 personas²⁸, correspondiente a cerca del 13 % del personal de SUBTEL.
11. El resto de las divisiones cumplen más bien, aunque no exclusivamente, un rol de apoyo al trabajo de las áreas de fiscalización y generación de política. Las divisiones de Gabinete²⁹, Jurídica³⁰, Concesiones³¹ y Administración y Finanzas³² concentran cerca de un 48 % de la dotación de capital humano de SUBTEL.

¹⁹Su objetivo es velar por el fiel cumplimiento de la normativa sectorial vigente, para una correcta instalación, operación y explotación de los servicios de telecomunicaciones, en términos técnicos, de competencia y de protección a los consumidores.

²⁰Es responsable de las funciones ligadas al diseño y planificación de acciones tendientes a dar directrices a los procesos de fiscalización. Adicionalmente, lleva a cabo labores de proporcionar los antecedentes necesarios para la difusión de información resultante de acciones que realice la división. Una de sus funciones específicas es definir programas de fiscalización preventivos y proactivos para su ejecución en las diferentes áreas de la división.

²¹Es responsable de planificar oportunamente, dirigir, dar seguimiento y ejecutar técnicamente las acciones de fiscalización. Su organización es la siguiente: (1) Área Soporte de Fiscalización, (2) Área de Operación de Redes de Telecomunicaciones de Emergencia y (3) Macrozonas Regionales (Norte, Centro Norte, Centro, Centro Sur, Araucanía y Sur). Una de las funciones del Área Soporte de Fiscalización es programar operativamente las acciones de fiscalización requeridas por los usuarios o mediante planes de fiscalización preventivos o proactivos.

²²Su función es la recepción, tramitación y resolución de reclamos a nivel nacional presentados por usuarios de servicios de telecomunicaciones.

²³Ejecuta el visado jurídico de los memorándums en los que se solicita a la División Jurídica el inicio de un proceso de instrucción y cargo, visa los oficios de recepciones de obras y solicitudes de información y/o instrucción, asesora en la definición de la estructura y contenido de los informes técnicos, efectúa el control y emite informe en materias de pago de gravámenes del uso del espectro radioeléctrico, entre otras funciones.

²⁴Apoya y coordina la preparación de los planes estratégicos y presupuestarios de la división, genera información y prepara reportes de gestión, hace recomendaciones sobre metodología para generación o validación de información, administra y hace seguimiento de los proyectos de la división, entre otras funciones.

²⁵Cálculo propio realizado con información de Transparencia Activa a septiembre de 2022. Se contabilizó a funcionarios planta, a contrata y a honorarios.

²⁶Su objetivo es diseñar estrategias e instrumentos que velen por el desarrollo del mercado de telecomunicaciones, promuevan la competencia en el sector y aseguren la disponibilidad de servicios de calidad y precios adecuados.

²⁷Su objetivo es promover el aumento de la cobertura de los servicios de Telecomunicaciones para fomentar el desarrollo digital de los ciudadanos del país mediante el otorgamiento de subsidios y autorizaciones para el desarrollo de proyectos preferentemente en áreas rurales y urbanas de bajos ingresos.

²⁸A septiembre del 2022, en la División de Política Regulatoria y Estudios y en la División de Gerencia del FDT contabilizamos 16 y 27 personas, respectivamente.

²⁹La división de Gabinete cuenta con 1 departamento y 2 unidades: (1) Unidad de Auditoría Interna, (2) Unidad de Comunicaciones y (3) Departamento de Control de Gestión.

³⁰La división de Jurídica cuenta con 3 departamentos: (1) Autorizaciones, Estudios y Análisis Jurídicos, (2) Análisis Jurídico de la Política Regulatoria y (3) Cargos y Defensa Judicial

³¹La división de Concesiones cuenta con 3 departamentos y 3 *staff*: (1) Departamento de Servicios Limitados, (2) Departamento de Servicios Públicos, Departamento de Servicios de Radiofusión, (4) *Staff* de Derechos de Espectro Radioeléctrico, (5) *Staff* de Información de Autorizaciones y (6) *Staff* de Georreferenciación y Base de Datos.

³²La división de Administración y Finanzas cuenta con 4 departamento: (1) Departamento de Finanzas, (2) Departamento de Gestión de Personas, (3) Departamento de

1.2. Desafíos del modelo institucional vigente en telecomunicaciones en Chile

12. En base al análisis realizado, se detectan 3 grandes desafíos en términos de institucionalidad en telecomunicaciones en Chile: una fiscalización predominantemente reactiva por parte de SUBTEL, una alta dispersión en la aplicación de multas y el desarrollo de tareas que pueden entrar en conflicto o tensión. A continuación se profundizará en cada uno de ellos.

1.2.1. Fiscalización reactiva por parte de SUBTEL

13. Tal como se mencionó anteriormente, SUBTEL debe velar por el cumplimiento de las normas internas e internacionales sobre telecomunicaciones.³³ Para atender tal función, puede requerir, los antecedentes que estime necesarios de las entidades que operen en su ámbito, quienes están obligadas a proporcionarlos.³⁴ De hecho, estas tienen la obligación de permitir el libre acceso de los funcionarios de la Autoridad de Telecomunicaciones a sus instalaciones, dependencias y equipos.^{35,36}

14. En general, la fiscalización que realiza SUBTEL es reactiva, es decir, en base a denuncias, reclamos de usuarios, solicitudes de interesados o a requerimiento de otras autoridades.³⁷ En efecto, a agosto de 2018 (cifras públicas más recientes), más del 80 % de las acciones de fiscalización fueron fundadas en situaciones de orden reactivas (SUBTEL 2018). Cabe destacar que, estas son las cifras públicas más recientes.

15. Si bien no se dispone de cifras públicas respecto a cómo ha evolucionado tal registro, en el marco del presente estudio SUBTEL proporcionó estadísticas desagregadas por Departamento para el año 2021.³⁸ Así, de 283 informes técnicos de acciones de fiscalización asociados al Departamento de Análisis y Planificación, el 22 % fue reactivo, y de 1.765 acciones de fiscalización relacionadas con el Departamento de Operaciones,³⁹ el 51 % lo fue. Esta última cifra excluye las recepciones de obras de los proyectos 5G, Conectividad para la educación 2030, Fibra Óptica Austral - Fibra Óptica Nacional, Televisión digital, sin embargo en el caso de categorizarlas como reactivas, el registro asociado al Departamento de Análisis y Planificación se eleva a 89 %.

Adquisiciones e Inventario y (4) Desarrollo Tecnológico. Además, también es integrada por dos unidades: (1) Jurídica de Administración Interna y (2) Gestión Documental.

³³ Artículo 6, letra c, DL 1.762.

³⁴ Artículo 6, letra k, DL 1.762, y 37, inciso 2°, LGT.

³⁵ Artículo 20, inciso 1°, LGT.

³⁶ Incluso, SUBTEL puede requerir el auxilio de la fuerza pública para el ejercicio de estas facultades (artículo 20, párrafo 2° o final, LGT)

³⁷ Proyecto de Ley que Crea la Superintendencia de Telecomunicaciones, Boletín 8034-15.

³⁸ Al respecto, resulta relevante destacar que, atendiendo a la heterogeneidad de las labores realizadas por cada uno de ellos, se abordan no como un total, sino de forma desarticulada.

³⁹ Corresponden a la suma de Atención a Denuncias, Fiscalizaciones de Todo Chile Comunicado, Localidades 700 Mhz, Localidades 2,6 GHz, Localidades Roaming Automático Nacional e Infraestructura Crítica Nivel I.

16. Uno de los principales motivos de que la fiscalización sea predominantemente reactiva es el desfase de la información reportada por partes de las empresas sobre sus centros de control y monitoreo de redes.⁴⁰ De hecho, de acuerdo a lo reportado en entrevistas, SUBTEL carece de un sistema integrado y oportuno de detección de alarmas. Lo que contrasta con la realidad de países de la región, como Perú, que sí cuentan con uno.
17. En atención a lo anterior,⁴¹ en el Proyecto de Ley de Internet para Reconocer el Acceso a Internet como un Servicio Público (Boletín 11632-15), se busca agregar el siguiente artículo (23 ter nuevo) a la LGT: “Los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones deberán habilitar un acceso web, con perfil de usuario para lectura y exportación, que permita a la Subsecretaría el acceso a información contenida en sus centros de control y monitoreo de redes en tiempo real. Del mismo modo, los concesionarios deberán hacer entrega de aquellos datos de calidad de servicio, alarmas de detección y resolución de fallas de su red que sean necesarios para el ejercicio de las funciones y competencias de la Subsecretaría, en tiempo cercano al real.(...)”.
18. Por su parte, se debe considerar que, tal como lo ha señalado la OCDE, las estrategias de fiscalización que se basan en inspecciones reactivas son menos efectivas en comparación con aquellas que se enfocan en acciones preventivas (OCDE 2018).⁴² Esta falta de eficacia se debe a que las respuestas a los incumplimientos suelen ser tardías, así como también las consecuencias sancionatorias,⁴³ debido a que las acciones de fiscalización ocurren *ex post* al acontecer de una irregularidad. La fiscalización en este contexto cumple una función correctiva por sobre preventiva, dado que su enfoque está en corregir problemas que ya han sido detectados y buscar restablecer la legalidad alterada.⁴⁴

Hallazgo 1

A agosto de 2018, más del 80 % de las acciones de fiscalización de SUBTEL fueron fundadas en situaciones de orden reactivas. Si bien no se dispone de cifras públicas respecto a cómo ha evolucionado tal registro, en el marco del presente estudio SUBTEL proporcionó estadísticas desagregadas por Departamento para el año 2021. De 283 informes técnicos de acciones de fiscalización asociados al Departamento de Análisis y Planificación, el 22 % fue reactivo, y de 1.765 acciones de fiscalización relacionadas con el Departamento de Operaciones, el 51 % lo fue (excluyendo recepciones de obra).

⁴⁰En la actualidad, los concesionarios informan a SUBTEL con un desfase de un mes, lo cual, junto con el tiempo que lleva generar informes en SUBTEL, provoca que la detección de problemas sea a menudo tardía.

⁴¹Y sumado a la buena experiencia nacional en cuanto al monitoreo del proyecto de Fibra Óptica Austral.

⁴²Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones. Subcriterio 3.3. OCDE 2018.

⁴³Proyecto de Ley que Crea la Superintendencia de Telecomunicaciones, Boletín 8034-15.

⁴⁴Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización. Guías para asesores jurídicos del Estado. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, 2017.

19. Frente a lo anterior, y considerando la dinámica e impacto para las personas de los servicios de telecomunicaciones, en agosto de 2018 la División Fiscalización generó un modelo de fiscalización basado en riesgos.^{45,46} Dicho modelo se compone por nueve pilares⁴⁷ entre los que se encuentra el diseño de programas de fiscalización preventivos y proactivos.⁴⁸ Dichos programas son incorporados anualmente al plan de fiscalización de la institución, el que es aprobado mediante resolución exenta de SUBTEL (SUBTEL 2018). Cabe destacar que, este es informado a los concesionarios y permisionarios mediante oficio.⁴⁹
20. A criterio de la propia División de Fiscalización⁵⁰, los programas de fiscalización han permitido ordenar el trabajo anual. En efecto, la realización de planes ha permitido distribuir de forma adecuada la carga de trabajo y eficientar el número total de inspecciones realizadas.
21. A modo de ejemplo se presenta el plan de fiscalización para 2023,⁵¹ el cual contiene 11 programas preventivos (ver Figura 1), cuyas actividades deben ser respaldadas en informes técnicos.
22. Ahora bien, aun cuando el modelo de fiscalización basado en riesgos de SUBTEL es un avance, la metodología utilizada para diseñar los programas preventivos no es pública, tampoco los planes de fiscalización que los contienen. Esto dificulta el conocimiento y escrutinio del modelo por parte del público. Al respecto, resulta relevante destacar que, en la Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones (2018) se considera necesaria la transparencia acerca de los criterios de riesgo para legitimar la discrecionalidad en los modelos de fiscalización preventiva.
23. Adicionalmente, disponer al público las matrices de impacto que utiliza SUBTEL para definir sus programas preventivos, podría contribuir a comprender, por ejemplo, por qué, pese a que SUBTEL debe controlar el espectro radioeléctrico, el plan de fiscalización para 2023 no contiene un programa preventivo sobre su uso.

⁴⁵Para más detalle ver Anexos.

⁴⁶Este modelo tiene como estrategia nuevas prácticas de trabajo y recursos que permitan migrar desde lo reactivo hacia lo preventivo y proactivo. El objetivo es construir una identidad cercana a las personas que minimice contingencias y anticipe incumplimientos normativos, promoviendo el cumplimiento espontáneo de la industria (SUBTEL 2018).

⁴⁷(1) Indicadores de calidad representativos de cada servicio y cercanos a la experiencia cliente, (2) proceso con alto grado de automatización en el monitoreo o supervigilancia de redes y servicios, (3) alto grado de automatización en la recopilación de datos y su procesamiento, (4) programas y protocolos de fiscalización preventiva y proactiva dirigida, (5) proveer a usuarios información comparativa sobre calidad de servicios y precios y proveer información a *stakeholders*, (6) amplia cobertura regional y claridad de responsabilidades en cada región, (7) aseguramiento de los procesos operativos, (8) conocer, educar e informar a usuarios en sus derechos y en el uso de servicios, y (9) profesionales expertos (SUBTEL 2018).

⁴⁸Estos programas son diseñados a través de una matriz de impacto que considera la probabilidad de incumplimiento de la normativa, el impacto en la industria, el impacto en los usuarios, entre otros.

⁴⁹Estos conforman cerca del 95 % a 98 % de los distintos mercados objetivo. Información proporcionada por SUBTEL.

⁵⁰Según entrevista realizada en junio de 2023

⁵¹Aprobado a través de la Resolución Exenta 4.346 de 2022 de SUBTEL.

Figura 1: Programas del Plan de Fiscalización Preventiva Basada en Riesgos Año 2023 de SUBTEL

Programas preventivos de fiscalización basado en riesgos	Informes Técnicos
Fiscalización Procesos de Interposición de Reclamos ante los Operadores	6
Descuentos e Indemnizaciones Artículo 27 LGT	6
Fiscalización Decreto Supremo N° 60-Emergencia y Reconstrucción	2
Análisis Industria (Ranking de Calidad)	4
Fiscalización Reglamento 18/2014 de Servicios de Telecomunicaciones	8
Fiscalización Proceso de Portabilidad	5
Fiscalización Normativa Multibanda/SAE	5
Verificar Conectividad en Escuelas	5
Fiscalización Fallas de Servicio en Localidades Obligatorias reportadas al SGE	5
Fiscalización Cumplimiento de Resolución de Reclamos (Artículo 28 Bis LGT)	5
Verificar la operación de radioemisoras fiscalizadas el año 2022	3

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de fiscalización preventiva basada en riesgos año 2023 de SUBTEL. Información entregada por SUBTEL.

Hallazgo 2

En agosto de 2018 la División Fiscalización generó un modelo de fiscalización basado en riesgos. Este se compone por nueve pilares, uno de ellos consiste en el diseño de programas de fiscalización preventivos y proactivos. Estos son incorporados a un plan de fiscalización anual, el que es aprobado mediante resolución exenta de SUBTEL. Sin embargo, la metodología que utiliza SUBTEL para diseñar dichos programas no es pública. Tampoco los planes mismos de fiscalización.

1.2.2. Dispersión en la aplicación de multas

24. Las infracciones a la normativa de telecomunicaciones deben ser sancionadas por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones. A falta de sanción expresa y según la gravedad de la infracción, debe ser aplicada alguna de las siguientes:

- a. Amonestación.
- b. Multa.
- c. Suspensión de transmisiones.
- d. Caducidad de la concesión o permiso.

25. En el caso de multa, tratándose de concesiones de servicios de libre recepción o de radiodifusión, aquella no debe ser inferior a 5 ni superior a 100 Unidades Tributarias Mensuales (UTM). En los demás casos (por ejemplo, concesiones de servicios públicos e intermedios), la multa debe fluctuar entre 5 y 1.000 UTM. En caso de reincidencia en un mismo tipo de infracción, puede ser triplicado el máximo de la multa.⁵²
26. La gravedad de una infracción a la normativa de telecomunicaciones es determinada por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones. Al respecto, resulta relevante destacar que, la LGT no contempla pautas para que este establezca cuándo una infracción es más o menos grave. Esta situación puede afectar “(...) *directamente la proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones*” (Paredes Hurtado, 2013, p. 47).

Hallazgo 3

La LGT no contempla pautas para que el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones establezca cuándo una infracción a la normativa de telecomunicaciones es más o menos grave. Esta situación puede afectar “(...) *directamente la proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones*” (Paredes Hurtado 2013).

27. En materia de multa, un indicio de la afectación al principio de proporcionalidad^{53,54} puede ser la alta dispersión de su monto. Para ilustrar cómo se comporta tal dimensión en el caso de telecomunicaciones se examinaron las acciones sancionatorias de SUBTEL, ello implicó el análisis de los formularios de cargos y oficios sancionatorios disponibles en Transparencia Activa durante el período comprendido entre 2018 y 2022⁵⁵. A través del uso de técnicas de raspado web y minería de texto, se lograron identificar un total de 479 formularios de cargos, cada uno con su respectiva sentencia sancionatoria. Luego, se determinaron los artículos más infringidos en los formularios de cargos, utilizando esta información, se generaron 5 categorías de infracción en base a los artículos más infringidos. Como resultado de este proceso, se seleccionó una muestra de 272 sentencias sancionatorias resueltas con multas

⁵² Artículo 36, LGT.

⁵³ En nuestro país, se identifican dos situaciones: (1) no existe una norma legal general de infracciones administrativas que establezca las reglas generales que se deben aplicar en ausencia de normativa especial y (2) la regulación de las infracciones administrativas se realiza en distintas normas, de manera fragmentada, diferente y heterogénea. Para lidiar con estas situaciones, la jurisprudencia y la doctrina jurídica han recogido principios de reglas constitucionales y penales. En la jurisprudencia y la doctrina jurídica existe cierto acuerdo sobre cuáles son los principios del Derecho administrativo sancionador (Cordero 2014; para una comprensión esquematizada de los principios del Derecho administrativo sancionador, ver Recuadro 8 en Anexos).

⁵⁴ El principio de proporcionalidad supone una correspondencia entre la infracción y la sanción impuesta, con el fin de impedir que la ley autorice y que la autoridad tome medidas innecesarias y excesivas. Dicho principio impone criterios de graduación de las sanciones, basados en diversas pautas, incluso derivados de otros principios, como la intencionalidad, la reiteración, los perjuicios causados, la reincidencia en la misma sanción, pero en períodos de tiempo acotados (Vergara 2004).

⁵⁵ Se utilizó esta ventana de tiempo por la uniformidad de los datos dispuestos en Transparencia Activa en aquel período. Antes de 2018, la página web de Transparencia Activa utilizaba otro formato.

para analizar la discrecionalidad sancionatoria (para mayor detalle respecto a la metodología empleada, ver Anexo 1.6.4).

28. A partir de la información sistematizada se presenta la distribución de multas, por categoría de infracción, en la Figura 2.⁵⁶

Figura 2: Distribución de multas por categoría de infracción

Categoría infracción	Recuento	Multa				Desviación Estándar
		Promedio	Mediana	Máxima	Mínima	
Deber de proporcionar información	100	268	200	900	5	190
Deber de solicitar autorización para modificar elementos no esenciales de la concesión.	64	290	175	1000	5	301
Deber de suministrar el servicio adecuadamente	54	918	1000	1000	250	156
Deber de solicitar la recepción de las obras e instalaciones para iniciar el servicio	35	72	50	250	5	66
Deber de suministrar el servicio con autorización	19	80	100	200	30	43
General	272	364	200	1000	5	349

Fuente: Elaboración propia con base en información de SUBTEL (transparencia activa).

Nota: Fueron considerados sólo aquellos casos en que fue posible encontrar el formulario de cargo y el oficio sancionatorio. Además, fueron considerados los valores unitarios para aquellos casos en que las multas eran mayores a 1.000 UTM.

29. A partir de la información expuesta, se observa que, para una misma categoría de infracción, el monto de las multas es altamente disperso. Por ejemplo, para la categoría de infracción al deber de proporcionar información y al deber de solicitar autorización para modificar elementos no esenciales de la concesión, el máximo valor de multa identificado es más de 3 veces el promedio.

30. Ahora bien, considerando que ante reincidencias de una misma infracción, el valor máximo de una multa podría incluso triplicarse, en la Figura 3 se muestra la distribución de multas por categoría de infracción, y reincidencia. Donde se observa que, existen categorías como la infracción al deber de proporcionar información y al deber de suministrar servicio adecuadamente, en las cuales la dispersión del monto de las multas es alta, a pesar de no haber reincidencia.

31. La ausencia de directrices para determinar la gravedad de una infracción en el sector de las telecomunicaciones no se aprecia en los procedimientos administrativos sancionadores de otras industrias reguladas, como la eléctrica y

⁵⁶Al respecto cabe destacar que, los 272 casos analizados corresponden a aquellas sentencias en las cuales: (i) se logró encontrar tanto el formulario de cargos como la sentencia sancionatoria en Transparencia Activa de SUBTEL y (ii) el artículo infringido es parte de las categorías elaboradas a partir de los artículos con mayor nivel de reiteración (Ver Figura 10 en Anexos para más detalle).

Figura 3: Distribución de multas por categoría de infracción, y reincidencia

Categoría infracción	Reincidencia	Recuento	Multa				Desviación Estándar
			Promedio	Mediana	Máxima	Minima	
Deber de proporcionar información	No	49	172	150	600	5	126
	Sí	51	361	300	900	100	195
Deber de solicitar autorización para modificar elementos no esenciales de la concesión.	No	33	170	40	1000	5	306
	Sí	31	418	400	1000	100	307
Deber de suministrar el servicio adecuadamente	No	54	918	1000	1000	250	156
	Sí	0	-	-	-	-	-
Deber de solicitar la recepción de las obras e instalaciones para iniciar el servicio	No	32	66	50	250	5	65
	Sí	3	133	100	200	100	58
Deber de suministrar el servicio con autorización	No	18	81	100	200	30	44
	Sí	1	60	60	60	60	-
General	No	186	360	175	1000	5	388
	Sí	86	370	300	1000	60	244

Fuente: Elaboración propia con base en información de SUBTEL (transparencia activa).

Nota: Fueron considerados sólo aquellos casos en que fue posible encontrar el formulario de cargo y el oficio sancionatorio. Además, fueron considerados los valores unitarios para aquellos casos en que las multas eran mayores a 1.000 UTM.

sanitaria (para mayor detalle, ver Recuadro A.2 en Anexos). En estos últimos casos las leyes respectivas contemplan categorías de infracciones y, a partir de estas, se aplican sanciones.

32. Finalmente, resulta relevante destacar que, el Proyecto de Ley que Crea la Superintendencia de Telecomunicaciones establece una clasificación de las infracciones en gravísimas, graves y leves⁵⁷, y, en base en esta, prescribe reglas para la imposición de sanciones.⁵⁸

Hallazgo 4

A partir de estadística descriptiva en torno a las multas impuestas por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones entre 2018 y 2022 se observa que la distribución de los montos, para una misma categoría de infracción, exhibe una dispersión considerable. Los resultados se mantienen al controlar por reincidencia. Por ejemplo, para la categoría de infracción al deber de proporcionar información, ya sea con o sin considerar por reincidencia, el máximo valor de multa es más de 3 veces que el monto promedio.

⁵⁷La clasificación de las infracciones también es recomendada por la OCDE (2018) en su Guía para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones (Subcriterio 4.2).

⁵⁸El Proyecto de Ley que Crea la Superintendencia de Telecomunicaciones, en materia de infracciones no solo contempla la gradualidad, sino que también considera incrementos sustanciales a la escala de multas. Esta medida tiene como objetivo desestimar las dudas respecto a la eficacia del sistema de infracciones, en términos de lograr que las sanciones pecunarias realmente cumplan su finalidad disuasiva.

1.2.3. SUBTEL desarrolla tareas que pueden entrar en conflicto o tensión

33. SUBTEL debe ejercer funciones y atribuciones que persiguen fines distintos. Estos fines pueden entrar en conflicto o tensión. La Figura 4 muestra algunas tareas de la Autoridad de Telecomunicaciones que, por sus objetivos, pueden enfrentarse a tal situación. Por ejemplo, las tareas de diseñar las políticas del sector o fomento, con las de autorización o fiscalización. Esto, a su vez, ha sido reconocido en la literatura, donde se indica: *“La Subtel se encuentra tensionada internamente por estos dos “giros de negocio”, a veces contradictorios entre sí, toda vez que concentra las funciones de fomento (subsidios) y regulación, así como las labores de autorización (concesiones, permisos y licencias) y fiscalización”* (Jara 2022, p. 203).

Figura 4: Algunas tareas de SUBTEL que pueden entrar en conflicto o tensión

Tareas de SUBTEL	
A	B
Proponer las políticas de telecomunicaciones.	Velar por el cumplimiento de la normativa interna e internacional sobre telecomunicaciones.
Promover el aumento de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones.	Informar y pronunciarse, según corresponda, acerca de las solicitudes de concesión y permisos de telecomunicaciones, su otorgamiento, denegación, suspensión, caducidad y término con arreglo a la ley.

Fuente: elaboración propia con base en los artículos 6 del DL 1.762, y 28 A, inciso 1°, de la LGT.

Nota: las tareas de la columna A pueden entrar en conflicto o tensión con las de la columna B, y viceversa.

34. En la industria de las telecomunicaciones, las tareas relacionadas con su impulso (diseño de políticas; fomento) son prospectivas y, en algunos casos, conllevan exigentes metas de corto plazo. Mientras que, en las tareas vinculadas al control del sector (ex ante -autorización- o ex post -fiscalización-) el énfasis está puesto en el cumplimiento de la normativa. Cuando, por el ejercicio de las tareas de impulso, los objetivos de corto plazo son altamente desafiantes, dicho ejercicio puede “contaminar” el de las tareas de control. Por ejemplo, en agosto de 2020 SUBTEL llamó a concurso público para el otorgamiento de concesiones de servicios de telecomunicaciones que operen redes inalámbricas de alta velocidad (5G o superior).⁵⁹ Posteriormente, autorizó provisoriamente la modificación de las concesiones que un titular tenía en la misma banda de frecuencias del concurso, para que también prestara servicios de telecomunicaciones de este tipo. Lo anterior, para implementar rápidamente una cuarta red (5G o superior) y promover un mayor nivel de competencia.⁶⁰ No obstante, una de las adjudicatarias del concurso se opuso, pues

⁵⁹En la banda de frecuencias de 3,30 - 3,40 GHz y 3,60 - 3,65 GHz.

⁶⁰Para mayor información ver las [bases del concurso](#).

SUBTEL le había otorgado, en el pasado, las concesiones al titular de esta cuarta red, para otro tipo de servicio.⁶¹ En suma, es importante separar las funciones de impulso y de control, porque así se evita que estas últimas sean influidas por los objetivos o consideraciones de corto plazo de las primeras.

35. El problema descrito ha sido levantado en otras ocasiones. En efecto, el año 2000, el entonces Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, expresó su preocupación respecto a que, en el regulador de telecomunicaciones, “(...) se mezclan promiscuamente dos tareas distintas: el diseño de políticas y la regulación propiamente tal” (Sierra 2008, p. 63). Posteriormente, en 2002 se recogió que dicha tensión, merma la institucionalidad pública reguladora del sector de las telecomunicaciones (Jadresic 2002).
36. En atención a los desafíos detectados, en el pasado se ha alcanzado cierto consenso en torno a una posible solución: separar funciones, según su finalidad. En este contexto, en los años noventa fue acordada la redacción de un proyecto de ley para crear una superintendencia especializada.⁶² Finalizando dichos años, la Comisión Presidencial de Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado⁶³ propuso erigir al entonces Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción como autoridad política en ciertos ámbitos⁶⁴ y crear tres superintendencias, entre ellas, una encargada de resguardar la provisión adecuada de las telecomunicaciones (Comisión Presidencial de Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado 1998). En el año 2000, dicho ministerio, tomando como base los consejos de la referida comisión, recomendó que se concentrara en él la tarea de política sectorial, y en una Superintendencia de Telecomunicaciones, la función de cautelar la provisión eficiente de servicios (Ministerio de Economía 2000).
37. Siguiendo la misma línea, algunos autores nacionales también han realizado propuestas. En 2002, Alexander Galetovic y Ricardo Sanhueza sugirieron separar los papeles de ejecución de la política sectorial y de regulación, radicando este último en una superintendencia (Galetovic y Sanhueza 2002). En 2006, Aldo González recomendó mantener el papel normativo en cuestiones regulatorias en el Ministerio de Economía, crear la Superintendencia de Telecomunicaciones, a cargo de la regulación económica y de la fiscalización técnica, y que el MTT sea quien ejerza las tareas de promoción y desarrollo del sector (González 2006).
38. Tomando algunas de estas ideas, en 2006, comenzó la elaboración de un anteproyecto de ley que creaba la Super-

⁶¹ Actualmente, la Corte Suprema mantiene suspendida la autorización provisoria de SUBTEL (Rol causa: 7.895-2023)

⁶² Por regla general, las superintendencias son entidades funcionalmente descentralizadas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y que se relacionan con el Gobierno a través del ministerio respectivo. Sus facultades suelen vincularse “con la regulación de actividades económicas, con la interpretación de las normas, con la fiscalización en el cumplimiento de las normas pertinentes y con la potestad para sancionar sus infracciones” (García y Verdugo 2010, p. 264).

⁶³ Creada mediante el Decreto 19 de 1998 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (visitar: [sitio web](#)).

⁶⁴ (1) Competencia doméstica y externa, (2) protección del consumidor y (3) provisión eficiente de servicios sanitarios, telecomunicaciones y energía.

intendencia de Telecomunicaciones (SUPERTEL).⁶⁵ Este anteproyecto buscaba promover una reforma donde una superintendencia tomara para sí la función básica de fiscalizar. Sin embargo, dicha iniciativa, que fue sometida a consulta pública por SUBTEL en 2007,⁶⁶ no dio lugar inmediatamente a un proyecto de ley. En 2011 fue ingresado finalmente a la Cámara de Diputados.⁶⁷ Esta superintendencia sería un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República por medio del MTT. En SUPERTEL serían radicadas las tareas de autorización, fiscalización, sanción y conducción del procedimiento de fijación de tarifas, mientras que, en SUBTEL, las funciones de definición de la política sectorial y de dictación de normas.

Hallazgo 5

SUBTEL debe ejercer funciones y atribuciones que persiguen fines distintos. Estos fines pueden entrar en conflicto o tensión. Por ejemplo, las tareas de diseñar las políticas del sector o de fomento, pueden entrar en conflicto o tensión con las de autorizar, fiscalizar o sancionar administrativamente las infracciones a la normativa de telecomunicaciones.

1.3. Modelos institucionales con las funciones de regular y fiscalizar en Chile y el mundo

39. Si bien el proyecto de ley que crea la Superintendencia de Telecomunicaciones avanza en la separación de funciones, a nivel internacional⁶⁸ el tipo de organización más aceptado para una entidad reguladora tiene como atributo óptimo, la independencia de la agencia respecto del poder político (Muñoz 2021). A continuación, se profundiza en este tipo de agencias, detallando los atributos que suelen tener. Posteriormente, se incorpora un segmento que aborda la solución que se ha implementado históricamente en Chile, a fin de nutrir el contexto sobre el cual se enmarcan diversas propuestas institucionales.

⁶⁵Ver Cuenta Pública 2006, Balance de Gestión Integral 2006.

⁶⁶Anteproyecto de Ley que Crea la Superintendencia de Telecomunicaciones (visitar: [sitio web](#)).

⁶⁷Boletín 8034-15(visitar: [sitio web](#)). Este proyecto de ley aún está en tramitación: desde junio de 2013 está en el segundo trámite constitucional ante el Senado, quien no ha logrado despacharlo debido, entre otras razones, a "(...) los ingentes recursos presupuestarios que supone la creación de un nuevo servicio público y, también, por la diferente priorización de temas otorgada a la agenda legislativa" (Jara 2022, p. 205).

⁶⁸Para mayor detalle ver Figura 7 en Anexos.

1.3.1. Un Modelo de creciente utilización en el mundo: Agencias Reguladoras Independientes

40. Las entidades reguladoras independientes, conocidas también como agencias reguladoras independientes o “ARI”, son organismos públicos que, si bien están insertos en la Administración del Estado, tienen autonomía respecto al Gobierno y a la potestad presidencial (Cordero Vega y García 2012). Dicha autonomía es requerida debido a que “(...) *actúan en ámbitos de trascendencia económica, política o social en donde resulta indispensable que exista desvinculación del centro administrativo de decisión*” (Cordero Vega y García 2012, p. 420).
41. El concepto de ARI está asociado a la liberalización de servicios antes prestados bajo monopolio estatal, en el curso de las privatizaciones de los últimos 40 años, tanto en los países de la esfera OCDE como también en Latinoamérica, estableciéndose la necesidad de una entidad reguladora técnica autónoma como garantía de una adecuada marcha de los mercados recién conformados. A través de las ARI, se busca asegurar la calidad y estabilidad de las decisiones públicas, considerando que la regulación es una respuesta a fallas de mercado y que, en dicha actividad el Estado y, más precisamente los Gobiernos de turno acorde a sus agendas de corto plazo, tienen la potencialidad de generar distorsiones.
42. La independencia de las entidades reguladoras, entendida como autonomía frente al Gobierno y la industria regulada, es relevada como “(...) *el instrumento que otorga previsibilidad al ajuste contractual empresa-estado en presencia de inversiones hundidas, como forma de incrementar las inversiones y el desarrollo del sector*” (Sifontes 2004, p. 138). La independencia tiene un carácter instrumental para alcanzar una adecuada regulación, medida en términos de mayor bienestar social. Así, el diseño institucional incide en los resultados de la regulación.
43. En la literatura, el grado de independencia de las entidades reguladoras se mide conforme a atributos institucionales. La Figura 5 muestra los principales atributos de las ARI.
44. Así, dentro de la tipología, es posible identificar, en los extremos, que el menor grado de “independencia” (discrecionalidad con la cual adoptan sus decisiones) se identifica con las agencias que están incorporadas a un ministerio (subsecretarías) y el mayor grado lo detentan las entidades reguladoras constituidas como organismos autónomos (Sifontes 2004).

Figura 5: Principales atributos de las ARI (Elaboración propia con base en UIT 2011, OCDE 2016, OCDE 2017, OCDE 2020, Camera dei Deputati 2022, CRC 2022 y UIT Data 2022)

Categoría	Atributo	Descripción
Composición, designación y remoción de la autoridad	Dirección ejecutiva colegiada	Son dos los modelos usualmente más utilizados en esta materia: (1) órgano colegiado y (2) unipersonal. Si bien ambos presentan tanto ventajas como desventajas, en línea con la independencia, el modelo de órgano colegiado es el más recomendado. Los miembros de los órganos colegiados son menos propensos a ser influenciados por los mismos stakeholders, por lo cual, el efecto de las influencias indebidas en la toma de decisión es menor que en el caso unipersonal (UIT 2011). Además, los órganos colegiados pueden contar con participantes de distintas experticias, lo cual aumenta las perspectivas para resolver un mismo problema (UIT 2011). Al 2021, 48% de las instituciones regulatorias de telecomunicaciones a nivel mundial, contaba con direcciones ejecutivas de este tipo (UIT Data 2022).
	Existencia de criterios de selección	La OCDE (2017) recomienda que la información pertinente para los cargos esté publicada y que existan criterios de selección acorde a ellos. A diferencia de Chile, el 51% de las legislaciones de los órganos reguladores de telecomunicaciones OCDE define las habilidades requeridas de ellos/las líderes de las instituciones. Por ejemplo, la Comisión de Regulación de Comunicación en Colombia, en base a su legislación, debe contar con comisionados que sean abogados, economistas o ingenieros electrónicos, y además deben contar con una experiencia mínima en la materia de ocho años, lo cual da señales del nivel de experticia y rigurosidad requeridas para la labor (CRC 2022).
Mandatos con plazos razonables	Mandatos con plazos	La OCDE (2017) recomienda que los mandatos de los directivos duren al menos 5 años. Lo anterior, a juicio del organismo internacional, permite que los miembros sean capaces de desarrollar la experiencia y conocimientos necesarios para una buena gestión, además de trascender el ciclo político electoral. Al 2018, de los 35 países OCDE con institución regulatoria en telecomunicaciones, los mandatos de sus directivos en un 51% son de 5 años o más renovables por un determinado plazo o no renovables.
	Mandatos escalonados	Los mandatos escalonados permiten mantener cierto grado de experiencia y conocimiento en la mesa directiva (OCDE 2017). Al 2018, de los 23 países OCDE que tenían consejo, el 70% utilizaba el método de asignación escalonada para los miembros de su mesa. La Federal Communications Commission de Estados Unidos y la Radio-television and Telecommunications Commission de Canadá, son buenos ejemplos en donde se aplica el método de asignación escalonada.
Potestad normativa	Existencia de fundamentos de remoción	Los fundamentos y el proceso para revocar deben estar planteados explícitamente en la legislación y limitarse a casos graves de conducta indebida (OCDE 2017). El 77% de las instituciones de países OCDE cuenta con criterios claros para la remoción, siendo Chile uno de los países en donde no.
	No intencionalidad del Ejecutivo	Con el fin de que prospere la independencia de la institución regulatoria se debe evitar que exista orientación del gobierno a la autoridad regulatoria más allá que en aspectos responsabilidades y funciones estén definidas de buena manera, y exista una apropiada autoridad de toma de decisión por parte del regulador. A 2018, 50% de las autoridades regulatorias a nivel mundial tenía autonomía en la toma de decisión. En los países OCDE, la guía del Ejecutivo sobre el regulador de telecomunicaciones en sus estrategias de largo plazo, programas de trabajo, casos individuales o decisiones regulatorias y apelaciones ocurren en un 45%, 34%, 14% y 11%, respectivamente. En Chile, el regulador recibe guías del Ejecutivo en su estrategia de largo plazo y en el programa de trabajo.
Autonomía presupuestaria	Manejo autónomo del presupuesto	El regulador debe recibir lo suficiente –para completar sus objetivos– y ser capaz de manejar independientemente –para proveer mayor autonomía al órgano– su presupuesto (OCDE 2017). Las combinaciones de presupuesto pueden ser ya sea de presupuesto nacional, cuotas a la industria, costos de recuperación, pago de multas y sanciones, o con intereses ganados en inversiones. La OCDE (2017) enfatiza en que se debe tomar debida atención a las circunstancias que podrían comprometer la integridad de las funciones del organismo regulador. Por ejemplo, el regulador británico, OFCOM, se financia a través de recaudaciones de gravámenes de espectro, licencia y otros, además de la subvención pública. En Alemania, el multiregulador BNetzA se financia mayoritariamente por presupuesto federal, además de gravámenes de espectro, multas, pagos por numeración, entre otros pagos. En Chile, en cambio, existe sólo una fuente de presupuesto la cual proviene del presupuesto general del MITEI el que es definido por DIPRES.
	Presupuestos plurianuales	En materia del plazo de los presupuestos, la OCDE (2017) recomienda que estos sean plurianuales. Si las asignaciones de presupuesto son anuales, es más fácil influir en el desempeño del regulador al estar más propenso a los ciclos políticos de corto plazo. Solo el 9% de las instituciones considera presupuestos plurianuales. Chile es parte del 91% que utiliza presupuestos anuales. La Autoridad para las Garantías en las Telecomunicaciones (AGCOM) de Italia, es uno de los pocos países que cuenta con presupuestos a tres años plazo. AGCOM se financia a través de tarifas a la industria y el valor máximo de la tarifa está fijado por ley (Camera dei Deputati 2022).
Rendición de cuentas	Reportes de actividades a los legisladores	Si bien SUBTEL presenta Balances de Gestión Integral, los cuales son una buena práctica, a juicio de la OCDE (2020) no son suficientes. El mismo ente, recomienda a las autoridades regulatorias proporcionar información y datos oportunos al Poder Legislativo, y otros órganos pertinentes encargados de tomar decisiones (OCDE 2017). En este sentido, el 57% de las instituciones OCDE presenta reporte de sus actividades al Parlamento o comités del Congreso. Por ejemplo, en la CRC, el presidente u otros comisionados pueden ser llamados a presentar en el Congreso; en AGCOM, por ley deben enviar un reporte anual al Congreso; OFCOM, presenta su reporte anual y cuentas públicas al Parlamento.
	Consultas públicas	La OCDE (2017) también recomienda a modo de afianzar la legitimidad del regulador, el intercambio de información y el desarrollo de consultas a los stakeholders. En esta materia se evidencia que la mayoría de los reguladores publica borradores de sus decisiones y recopila comentarios en línea o no con los requerimientos impuestos en la ley. Sólo Canadá no realiza este tipo de práctica. Por otro lado, casi el total de las instituciones responde estas consultas con o sin requerimientos legislativos de por medio. Sólo las instituciones de Canadá y Estados Unidos no responden a los comentarios.

1.3.2. Modelos empleados en Chile: el caso de las Superintendencias

45. A nivel nacional, históricamente, se han creado varias superintendencias como órganos de fiscalización. De hecho, la gran mayoría de las entidades reguladoras de nuestro país sigue el modelo de superintendencia (Pardow 2018b). Sin embargo, diversos autores han concordado que su nivel de independencia es bajo (García 2009; García y Verdugo 2010; Cordero Vega y García 2012; Pardow 2018a y 2018b).
46. Para una mayor profundización del contraste entre algunas superintendencias ya vigentes en Chile y las ARI en La Figura 6 muestra una comparación, considerando para ello sus principales atributos.

Figura 6: Comparación entre los principales atributos de las ARI, SUPERTEL y algunas superintendencias de nuestro país

Atributo ARI	SUPERTEL	SEC	SSS	SMA
Dirección ejecutiva colegiada	No	No	No	No
Existencia de criterios de selección	No	No	No	No
Mandatos con plazos razonables	No	No	No	No
Mandatos escalonados	No	No	No	No
Existencia de fundamentos de remoción	No	No	No	No
No intervención del Ejecutivo	No	No	No	No
Manejo independiente del presupuesto	Sí	Sí	Sí	Sí
Presupuestos plurianuales	No	No	No	No
Reportes de actividades a los legisladores	Sí	Sí	Sí	Sí
Consultas públicas	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en UIT 2011, OCDE 2016, OCDE 2017, OCDE 2020, el Proyecto de Ley que Crea la SUPERTEL (Boletín 8034-15), y las Leyes 18.410, 18.902 y 20.417. Notas: (1) SEC: Superintendencia de Electricidad y Combustibles; (2) SSS: Superintendencia de Servicios Sanitarios; (3) SMA: Superintendencia del Medio Ambiente.

47. Ahora bien, aun cuando a nivel nacional, la gran mayoría de las agencias regulatorias sigue el modelo de las superintendencias (Pardow 2018b). También, existen organismos del ámbito de la regulación económica que cumplen, en mayor medida, con los cuatro criterios de independencia formal señalados previamente. Dos de los casos más destacados son el Banco Central y la Comisión para el Mercado Financiero.
48. La Comisión para el Mercado Financiero (CMF) constituye el organismo que reemplazó a la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) y a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF). Su creación “no solo introduce un cambio trascendental respecto al sistema de supervisión financiera, sino que una transformación institucional inédita en el contexto del modelo de las superintendencias” (Lobos and Lambeth 2019, p. 173).

Recuadro 1: Modelo institucional del Banco Central

La Constitución de 1980 instauró una serie de órganos autónomos bajo una categoría distinta a los organismos legalmente descentralizados^a. Una de las autonomías constitucionales es el Banco Central. Éste es un organismo autónomo, con patrimonio propio y de carácter técnico (art. 108 CPR), que tiene como objetivo “velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos” (art. 3 LOC BC).

Respecto al diseño institucional, el Banco Central corresponde a un órgano colegiado, compuesto por cinco integrantes designados por un período de diez años. La designación de los consejeros es realizada por el Presidente de la República, con la aprobación de mayoría simple del Senado. Además, el presidente puede remover a alguno o la totalidad de los miembros por causa justificada y previo consentimiento del Senado.

Los consejeros del Banco Central ejercen sus funciones libremente, es decir, no reciben instrucciones por parte del Ejecutivo. Sin embargo, dicho accionar está sujeto a un sistema de rendición de cuentas. En efecto, el Banco debe informar al Presidente de la República y al Senado de las políticas y normas que dicte en el ejercicio de sus atribuciones (art. 4 LOC BC). Asimismo, debe publicar el informe de política monetaria (IPOM) y de estabilidad financiera (IEF), con una periodicidad trimestral y semestral, respectivamente. Por último, cada año el Consejo deberá presentar ante el Ministro de Hacienda y al Senado la memoria del Banco (art. 79 LOC BC) y una evaluación del avance de las políticas y programas del año en curso, además de un informe de aquellos propuestos para el año calendario siguiente (art. 80 LOC BC).

El financiamiento del Banco, por otro lado, no depende de la Ley de Presupuestos, ya que proviene de los servicios que presta y el resultado de sus operaciones.

^aUn organismo legalmente descentralizado: (i) Posee personalidad jurídica propia de Derecho Público Administrativo, (ii) posee patrimonio propio y (iii) cuenta con autonomía bajo supervigilancia del Presidente de la República a través del respectivo Ministerio (Cordero 2015).

Recuadro 2: Modelo institucional de la Comisión para el Mercado Financiero

El proceso de creación de la CMF se origina en 2013, con el ingreso del proyecto de ley que creaba la Comisión de Valores y Seguros (CVS), en reemplazo de la SVS. Después de una serie de indicaciones a dicho proyecto y con un amplio consenso político para su aprobación, se hizo patente la necesidad de una reforma similar para la SBIF, considerando que el mercado financiero requería de una labor coordinada de regulación y supervisión (Lobos and Lambeth 2019).

Con relación a su arquitectura institucional, la CMF corresponde a un servicio público descentralizado, de carácter técnico, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, y que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda.

Su autoridad recae en un consejo conformado por cinco miembros o “comisionados”. Uno de ellos es designado por el Presidente de la República y posee el carácter de presidente de la Comisión. Los cuatro restantes son designados por el Presidente la República, previa ratificación del Senado por los cuatro séptimos de sus miembros en ejercicio. Estos últimos poseen un período determinado para el ejercicio de sus labores, de seis años, pudiendo ser reelegidos solo por un período consecutivo. Además, la cesación del cargo está permitida únicamente bajo causales justificadas.

No existe intervención por parte del Ejecutivo o el Legislativo en las decisiones técnicas de regulación y supervisión de la CMF (CMF 2021). Sin embargo, en línea con sus altos niveles de independencia, la CMF está sujeta a distintos sistemas de rendición de cuentas. En efecto, como señala la ley, la normativa que se imparta debe ser objeto de consulta pública y estar acompañada de otros antecedentes, por ejemplo, una evaluación de impacto regulatorio (art. 20, número 3). Asimismo, cada año, la CMF presenta su Cuenta Pública ante el COSOC y la Comisión de Hacienda del Senado (CMF 2022).

Por último, es importante mencionar que el patrimonio de la CMF está formado, entre otras fuentes, por la asignación anual de la Ley de Presupuestos y los ingresos que perciba por los derechos que cobre y los servicios que preste.

1.4. Hacia una entidad reguladora independiente para telecomunicaciones

49. Desde hace ya algunos años, se ha advertido la obsolescencia del modelo de Superintendencia, bajo el argumento de que este descansa “(...) en estructuras organizacionales comunes y básicas aplicables a cualquier organismo administrativo. La regla general es que estas sean organizaciones de dirección superior unipersonal, sujeto al estatuto regulatorio de cualquier servicio público, con nombramiento de su autoridad superior por el Presidente de la República con un modelo de exclusiva confianza, sujeto a su supervigilancia a través de un Ministerio específico y sin ningún tipo de independencia presupuestaria del Gobierno” (Cordero Vega y García 2012, p. 1).
50. Por su parte, en 2021, la OCDE planteó que, en un modelo de superintendencia, se estructura una entidad fiscalizadora más que reguladora, lo que se aparta de las mejores prácticas internacionales. A raíz de lo anterior recomendó a nuestro país continuar el camino iniciado con la creación de la CMF. En el caso particular de telecomunicaciones esto implica la constitución de una entidad reguladora independiente abocada a tal materia (OCDE 2021).
51. Atendiendo los beneficios que podría traer consigo la separación de funciones en constante tensión al interior de SUBTEL, el Consejo de la CNEP recomienda avanzar en esta línea.

Recomendación 1

Reactivar la tramitación del Proyecto de Ley que Crea la Superintendencia de Telecomunicaciones, Boletín 8034-15, con el objetivo de avanzar en constituir a la Superintendencia de Telecomunicaciones en una entidad reguladora independiente.

Para garantizar un adecuado nivel de independencia de la entidad, se recomienda que su dirección superior de la superintendencia debe estar a cargo de un consejo, en cuyo nombramiento participen los poderes Ejecutivo y Legislativo, y el Sistema de Alta Dirección Pública. Asimismo, sus periodos deben superar el ciclo político, ser renovados por parcialidades y cesar en sus cargos por causales específicas.

Recomendación 2

Al reactivarse la tramitación del Proyecto de Ley que Crea la Superintendencia de Telecomunicaciones, Boletín 8034-15, SUBTEL debe dar especial énfasis al título sobre infracciones y sanciones, perseverando tanto en la graduación de las infracciones, como en el establecimiento de circunstancias modificatorias de la responsabilidad administrativa.

1.5. Conclusión

52. La Subsecretaría de Telecomunicaciones corresponde al órgano encargado del diseño de las políticas sectoriales del área, así como de la fiscalización y la aplicación de las sanciones respectivas. En ese sentido, constituye un caso excepcional respecto a otros mercados regulados a nivel nacional, en donde generalmente se separan las figuras de diseño de política y fiscalización en ministerios y subsecretarías, y superintendencia, respectivamente.
53. Si bien existe un proyecto de ley que crea la Superintendencia de Telecomunicaciones, existen críticas hacia su objetivo, considerando que el modelo de superintendencias no necesariamente cumple con los estándares adecuados de independencia. Así, la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad plantea la necesidad de transitar hacia una agencia regulatoria independiente, en línea con la experiencia internacional del área de las telecomunicaciones.
54. El rol fiscalizador de SUBTEL ha estado mayormente orientado hacia una enfoque reactivo. Sin embargo, desde 2018 ha adoptado un enfoque preventivo basado en riesgos, siguiendo las recomendaciones de la OCDE. Aunque este enfoque representa un avance, todavía existen áreas de mejora en línea con las recomendaciones internacionales.
55. Además, en la Ley General de Telecomunicaciones, no se establecen directrices para que el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones determine la gravedad de las infracciones cometidas. Esta falta de claridad puede generar desproporción en la aplicación de multas que hemos logrado evidenciar cuantitativamente. Recomendamos la implementación de una graduación de las infracciones, como se ha contemplado en el proyecto de ley de la Superintendencia de Telecomunicaciones y que se alinea a los procedimientos administrativos sancionatorios del sector eléctrico y sanitario.

1.6. Anexos

1.6.1. Modelo de fiscalización basada en riesgos

La fiscalización o supervisión basada en riesgo (SBR) "(...) es un modelo de control de legalidad de las actividades humanas de interés público, principalmente económicas, centrado en las contingencias o peligros de ilicitud propios de cada sujeto" (Arancibia 2017, p. 267).⁶⁹ Dicho modelo nació a partir de la regulación basada en riesgo.^{70,71} Entre sus características, es posible mencionar que es focalizada, colaborativa y preventiva. Desde el punto de vista de sus ventajas, en la SBR el control es más eficaz en su propósito de prevenir ilícitos y es más eficiente; la SBR entrega mayor seguridad jurídica, favorece una afectación proporcionada de intereses privados por el fiscalizador, perfecciona el régimen de responsabilidad del regulador en el cumplimiento de funciones y facilita el control jurisdiccional de decisiones regulatorias. Sin embargo, dicho modelo también tiene riesgos. Por ejemplo, convertirse en un proceso rutinario de *check list* y alterar los incentivos de los fiscalizados.

Para que la SBR se realice en el marco de las buenas prácticas se deben cumplir tres condiciones: (1) la ley debe reconocer expresamente principios o fines regulatorios, (2) el órgano legislativo o administrativo con potestad normativa, según sea el caso, debe establecer una regulación basada en riesgo y (3) definida esta regulación, la autoridad administrativa debe trabajar coordinadamente con cada regulado para identificar contingencias, convenir por escrito medidas de prevención o de autorregulación, y fiscalizar su cumplimiento de manera focalizada y proporcional.⁷²

A nivel internacional, el modelo inglés sujeta a los reguladores a la *Legislative and Regulatory Reform Act 2006*.⁷³ Esta norma elevó a rango legal ciertos principios de buena regulación.⁷⁴ Conforme a la Sección 22 de aquella, cualquier persona

⁶⁹Este y los siguientes párrafos han sido redactados teniendo a la vista los siguientes estudios: "La supervisión basada en riesgo: notas sobre su aplicación en Chile" de Jaime Arancibia Mattar (2017) y "Una revisión de las principales estrategias regulatorias y su implementación en Chile" de Diego Muñoz y Pablo Muñoz (2022).

⁷⁰Existen diversas estrategias de diseño regulatorio. Por ejemplo, desarrolladas directamente por el Estado (comando y control, *nudge* y *sandbox*); desarrolladas por el Estado con intervención de privados (autorregulación forzada, autorregulación regulada y corregulación); vinculadas al *enforcement* (regulación responsiva, regulación basada en riesgo y regulación prudencial); vinculadas a la política regulatoria (metarregulación) (Muñoz y Muñoz 2022).

⁷¹La regulación basada en riesgo ha sido comprendida desde tres puntos de vista: (1) nivel de riesgos sociales aceptados en materias particulares, (2) aplicación interna de determinación de riesgos de regulados que permita salvaguardar reservas de capital y (3) inspección y supervisión que realizan agencias reguladoras para dar cumplimiento a objetivos de regulación (Muñoz y Muñoz 2022).

⁷²Según la OCDE, para que el modelo de fiscalización en base a riesgo cumpla con sus buenas prácticas ((1) cumplimiento basado en evidencia, (2) selectividad, (3) enfoque de riesgo y proporcionalidad, (4) regulación responsiva, (5) visión de largo plazo, (6) coordinación y consolidación, (7) gobernanza transparente, (8) integración de la información, (9) procesos claros y justos, (10) promoción del cumplimiento y (11) profesionalismo (OCDE 2014)) a lo menos debe ocurrir que: la legislación permita un enfoque de riesgo y proporcionalidad, exista un enfoque común para la evaluación y gestión de riesgos, las inspecciones se lleven a cabo proactivamente, exista comunicación clara a los grupos de interés, entre otros (OCDE 2018).

⁷³Visitar: [sitio web](#).

⁷⁴Transparencia, responsabilidad, proporcionalidad, consistencia o estabilidad, y actuar estrictamente necesario (Sección 21).

que ejerce funciones regulatorias debe respetar el *Regulator's Code*.⁷⁵ Este código "(...) tiene por objeto promover esquemas de fiscalización eficientes y eficaces que eviten la imposición de cargas innecesarias sobre los agentes económicos" (Arancibia 2017, p. 273). En su Sección Tercera, aquel establece que, en sus actividades regulatorias, los reguladores deben considerar el riesgo.

En nuestro país, la SBR es relativamente reciente. Algunos intentos de aplicación han sido realizados en áreas como banca,⁷⁶ seguros,⁷⁷ pensiones,⁷⁸ salud⁷⁹ y lavado de activos y financiamiento del terrorismo.⁸⁰ Sin embargo, la aplicación de aquella ha presentado algunas inconsistencias con el modelo dogmático comparado⁸¹ y dos riesgos: (1) el fiscalizador puede convertirse en regulador y (2) la creación de atribuciones sin sustento legal.

⁷⁵Visitar: [sitio web](#).

⁷⁶Por ejemplo, el Capítulo 1-13, de la Recopilación Actualizada de Normas (visitar: [sitio web](#)).

⁷⁷Por ejemplo, las Normas de Carácter General 309 (Principios de Gobierno Corporativo y Sistemas de Gestión de Riesgo y Control Interno; visitar: [sitio web](#)) y 325 (Imparte Instrucciones sobre Sistema de Gestión de Riesgos de las Aseguradoras y Evaluación de Solvencia de las Compañías por parte de la Superintendencia. Deroga NCG N° 130, de 2002; visitar: [sitio web](#)), y la Circular 2.054 (Imparte Instrucciones sobre Control Interno y Gestión de Riesgos para Intermediarios de Valores; visitar: [sitio web](#)), todas de 2011 y de la Superintendencia de Valores y Seguros; el Proyecto de Ley que Establece un Sistema de Supervisión Basado en Riesgo para las Compañías de Seguro, Boletín 7958-05 (visitar: [sitio web](#)).

⁷⁸Por ejemplo, las Resoluciones 42 de 2010 (Sistema de Evaluación de Riesgo y Orientación de la Actitud de Supervisión; visitar: [sitio web](#)) y 63 de 2011 (Sistema de Evaluación de Riesgo y Orientación de la Actitud de Supervisión para los Sistemas y Regímenes que Indica; visitar: [sitio web](#)), ambas de la Superintendencia de Pensiones.

⁷⁹Por ejemplo, la Resolución Exenta SS 1.965 de 2012 (Establece Estructura y Organización Interna de la Superintendencia de Salud y Deroga Resoluciones Exentas SS que Indica; visitar: [sitio web](#)) y la Circular IF 384 de 2021 (Gobierno Corporativo en ISAPRES; visitar: [sitio web](#)), ambas de la Superintendencia de Salud.

⁸⁰Desde 2021, la Unidad de Análisis Financiero puede "(...) evaluar la ejecución de la ley y la normativa aplicable por parte de las personas descritas precedentemente, aplicando un enfoque basado en riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo" (artículo 2, inciso 1°, letra f, inciso 2°, Ley 19.913).

⁸¹Por ejemplo, las normativas que han implementado la SBR han establecido que la supervisión incluye la regulación o instrucción de planes de mejora en las materias más riesgosas según el criterio del fiscalizador.

1.6.2. Recuadros complementarios

Recuadro A.1: Diseño institucional del sector eléctrico

A diferencia del diseño institucional en el sector de las telecomunicaciones, en otros mercados que gestaron su arquitectura orgánica en las décadas de los ochenta y noventa se consolidaron entidades reguladoras especializadas, mayoritariamente bajo la figura de superintendencias. Lo anterior llama la atención especialmente al comparar con la historia regulatoria del sector eléctrico, ya que, si bien ambos sectores comparten un origen institucional común, experimentaron una notoria divergencia en su desarrollo.

En efecto, posterior a la dictación de las respectivas normas sectoriales, tres instituciones se desempeñaban en la regulación de los servicios eléctricos, a saber: (1) la Comisión Nacional de Energía (en adelante “CNE”), que se encargaba de la política sectorial, (2) la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, que cumplía las labores de fiscalización y supervigilancia del cumplimiento de la norma, y (3) el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que incidía en el ámbito tarifario. Asimismo, los Centros de Despacho Económico de Carga (en adelante “CDEC”) que, conformados por empresas del sistema, coordinaban la operación (Paredes 2001).

El modelo institucional del sector eléctrico se modifica significativamente en los años posteriores. En 2009, se dicta la Ley 20.402,^a que crea el Ministerio de Energía. Dicho organismo, a través de la Subsecretaría, asume la dirección de la política sectorial. La CNE, por otro lado, se vuelca hacia una labor estrictamente técnica, encargándose de los precios, tarifas y normas técnicas que rigen a las empresas del área. Por último, en 2016 se dicta la Ley 20.936,^b que establece un nuevo sistema de transmisión eléctrica y que crea un organismo coordinador independiente del Sistema Eléctrico Nacional. Dicho organismo es el actual Coordinador Eléctrico Nacional, que reemplazó a los CDEC.

^aVisitar: [sitio web](#).

^bVisitar: [sitio web](#).

Recuadro A.2: Comparación entre artículos de leyes que regulan los sectores de las telecomunicaciones, eléctrico y sanitario, identificados como relacionados con la gravedad de las infracciones

Telecomunicaciones^a: “Las infracciones a las normas de la presente ley, a sus reglamentos, planes técnicos fundamentales y normas técnicas, serán sancionadas por el Ministro en conformidad a las disposiciones de esta ley. Las sanciones sólo se materializarán una vez ejecutoriada la resolución que las imponga. A falta de sanción expresa y según la gravedad de la infracción, se aplicará alguna de las siguientes sanciones”.

Eléctrico^b: “Para los efectos de la aplicación de las sanciones a que se refiere el inciso anterior, las infracciones administrativas se clasifican en gravísimas, graves y leves.”

“Son infracciones gravísimas los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que alternativamente:

1. Hayan producido la muerte o lesión grave a las personas, en los términos del artículo 397, N° 1°, del Código Penal;
2. Hayan entregado información falseada o bien, hayan omitido información, que pueda afectar el normal funcionamiento del mercado o los procesos de regulación de precios, en los casos que la ley autoriza a la Superintendencia, la Comisión Nacional de Energía, el Ministerio de Energía o el Coordinador Independiente del Sistema Eléctrico Nacional para exigirla;
3. Hayan afectado a la generalidad de los usuarios o clientes abastecidos por el infractor, en forma significativa;
4. Hayan alterado la regularidad, continuidad, calidad o seguridad del servicio respectivo, más allá de los estándares permitidos por las normas y afecten a lo menos al 5 % de los usuarios abastecidos por la infractora;
5. Hayan ocasionado una falla generalizada en el funcionamiento de un sistema eléctrico o de combustibles, o
6. Constituyan reiteración o reincidencia en infracciones calificadas como graves de acuerdo con este artículo”.

^a Artículo 36, inciso 1°, LGT.

^b Artículo 15, incisos 2° al 5°, Ley 18.840

Continuación Recuadro A.2: Comparación entre artículos de leyes que regulan los sectores de las telecomunicaciones, eléctrico y sanitario, identificados como relacionados con la gravedad de las infracciones

“Son infracciones graves, los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que, alternativamente:

1. Hayan causado lesiones que no sean las señaladas en el número 1) del inciso anterior, o signifiquen peligro para la seguridad o salud de las personas;
2. Hayan causado daño a los bienes de un número significativo de usuarios;
3. Pongan en peligro la regularidad, continuidad, calidad o seguridad del servicio respectivo.
4. Involucren peligro o riesgo de ocasionar una falla generalizada del sistema eléctrico o de combustibles;
5. No acaten las órdenes e instrucciones de la autoridad y, en el caso de un sistema eléctrico, incumplan las órdenes impartidas por el respectivo organismo coordinador de la operación, de lo cual se deriven los riesgos a que se refieren los números anteriores;
6. Constituyan una negativa a entregar información en los casos que la ley autorice a la Superintendencia, la Comisión Nacional de Energía, el Ministerio de Energía o el Coordinador Independiente del Sistema Eléctrico Nacional para exigirla o bien, su entrega sea injustificadamente incompleta, errónea o tardía;
7. Conlleven alteración de los precios o de las cantidades suministradas, en perjuicio de los usuarios, u
8. Constituyan persistente reiteración de una misma infracción calificada como leve de acuerdo con este artículo”.

“Son infracciones leves los hechos, actos u omisiones que contravengan cualquier precepto obligatorio y que no constituyan infracción gravísima o grave, de acuerdo con lo previsto en los incisos anteriores”.

Continuación Recuadro A.2: Comparación entre artículos de leyes que regulan los sectores de las telecomunicaciones, eléctrico y sanitario, identificados como relacionados con la gravedad de las infracciones

Sanitario^a: “Los prestadores de servicios sanitarios que incurrieren en alguna infracción a las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con los servicios sanitarios, o en incumplimiento de las instrucciones, órdenes y resoluciones que dicte la Superintendencia, podrán ser objeto de la aplicación por ésta, sin perjuicio de las establecidas específicamente en esta ley o en otros cuerpos legales o reglamentarios, de algunas de las siguientes multas a beneficio fiscal en los siguientes casos:

- a. De una a cincuenta unidades tributarias anuales, tratándose de infracciones que importen deficiencias en la calidad, continuidad u obligatoriedad de los servicios, cobros indebidos, trato económico discriminatorio a los usuarios, deficiencias en la atención de los reclamos de los usuarios, daño a las redes u obras generales de los servicios, o incumplimiento de la obligación de entregar información requerida por la Superintendencia en conformidad a la ley.
- b. De cincuenta y una a mil unidades tributarias anuales, cuando se trate de infracciones que pongan en peligro o afecten gravemente la salud de la población, o que afecten a la generalidad de los usuarios de los servicios.
- c. De una a cien unidades tributarias anuales, cuando se trate de infracciones cometidas por los prestadores de servicios sanitarios, que importen el no acatamiento de las obligaciones y plazos establecidos por la ley respecto de las concesiones a que se refiere el decreto con fuerza de ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, así como de las órdenes escritas y requerimientos, debidamente notificados, y plazos fijados por la Superintendencia de Servicios Sanitarios, en ejercicio de las atribuciones que la ley le encomiende, en relación con materias de su competencia. d) De cincuenta y una a quinientas unidades tributarias anuales cuando se trate de infracciones relativas a la entrega de información falsa o manifiestamente errónea; y al no cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 63º, 64º, 65º, 66º, 67º y 70º del decreto con fuerza de ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas.
- d. De cincuenta y una a diez mil unidades tributarias anuales cuando se trate del incumplimiento del programa de desarrollo a que se refiere el artículo 14º del decreto con fuerza de ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas.
- e. De cincuenta y una a mil unidades tributarias anuales cuando se trate de la entrega o uso indebido de información privilegiada”.

Fuente: elaboración propia con base en Paredes Hurtado 2013 y las leyes señaladas en el Recuadro.

^a Artículo 11, inciso 1º, Ley 18.902

1.6.3. Figuras complementarias

Figura 7: Comparación entre cinco entidades reguladoras de telecomunicaciones

País	Canadá	Chile	Colombia	Estados Unidos	Reino Unido
Autoridad	Comisión Canadiense de Radio, Televisión y Telecomunicaciones (CRTC)	Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL)	Comisión de Regulación de Comunicación (CRC)	Comisión Federal de Comunicaciones (FCC)	Oficina de Comunicaciones (OFCOM)
Antecedentes	La CRTC se creó tras la ampliación de la jurisdicción de la Comisión Canadiense de	Creada en 1977. No han existido grandes reformas institucionales, más allá de las	Surge a partir de la Ley TIC en el año 2009. Sustituyó a la Comisión de Regulación de	Surge en 1934 mediante The Communications Act.	Establecida por la Ley de Oficina de Comunicaciones de 2002 y facultada en
Planificación estratégica	La CRTC debe responder a la planificación estratégica de dos años establecida por el <i>Canadian Heritage</i> (Ministerio del Patrimonio), a pesar de operar a distancia del gobierno federal.	SUBTEL actualiza su programación estratégica de acuerdo con la política definida por el Presidente de la República.	En función del cumplimiento del Decreto 1.078 de 2015, la CRC todos los años presenta una Agenda Regulatoria. La utiliza como mecanismo de planeación y ejecución de la política regulatoria.	La FCC es responsable frente al Congreso y los estadounidenses de asegurar un marco de políticas ordenado. La FCC de acuerdo con su autoridad estatutaria fija de manera independiente sus objetivos estratégicos para periodos de 4 años.	OFCOM realiza su programa de trabajo independientemente, pero con cumplimiento de la declaración de prioridades estratégicas del Secretario de Estado en materias de telecomunicaciones, gestión del espectro y servicios postales.
Financiamiento	La CRTC se financia mediante contribuciones realizadas por los grandes proveedores de servicios de telecomunicaciones canadienses.	SUBTEL se financia con parte del presupuesto del MTT definido por DIPRES y aprobado por el Congreso. Corresponde a cerca del 5% del total del ministerio, y el presupuesto del FDT va incluido.	La CRC recibe contribuciones anuales de todas las empresas de comunicación registradas. Cuenta con un tope fijado por el Ministerio de Hacienda, el Congreso y el MINTIC.	Los fondos de la FCC provienen de los fondos operativos asignados por el Congreso y aquellos provenientes de recaudación de tarifas regulatorias para recuperar los costos asociados a ciertos trabajos.	El financiamiento de OFCOM es a través de (i) recaudaciones de gravámenes de espectro, licencias, otros y (ii) subvención pública. El Gobierno establece un tope por período, respetando un límite de gastos establecido para 4 años por <i>HM Treasury</i> .
Toma de decisiones / Órgano de gobierno	Órgano colegiado con una mesa de hasta 13 comisionados a tiempo completo; designados por el Gabinete; incluye presidente y dos vicepresidentes (uno de Radiodifusión y el otro de Telecomunicaciones). Los periodos son renovables de hasta 5 años.	SUBTEL es encabezada por el Subsecretario de Telecomunicaciones, designado por el Presidente de la República.	Órgano colegiado con una mesa de 5 comisionados; un ministro, el director del Departamento Nacional de Planeación y tres comisionados con dedicación exclusiva designados por el Presidente de Colombia, con plazo fijo de tres años, sin escalonamiento, y con experiencia mínima en la materia de ocho años.	Órgano colegiado con una mesa de 5 comisionados, nombrados por el Presidente de EEUU, con periodos escalonados de 5 años, con no más de tres comisionados del mismo partido.	Órgano colegiado con una mesa de 10 comisionados, 7 comisionados no ejecutivos que son seleccionados vía competencia pública y 3 directores ejecutivos.
Accountability y transparencia	El presidente de la CRTC o un miembro del equipo directivo superior pueden ser llamados a presentar frente a comités del Parlamento. Además, publica en su página web: planes estratégicos, informes financieros trimestrales, documentos presentados ante el Parlamento, entre otros.	SUBTEL prepara reportes anuales (Balances de Gestión Integral) que incluyen revisión de las actividades y logros del ente para ese año, información financiera y reportes de RRHH. SUBTEL se rige por leyes de transparencia y probidad.	La CRC presenta un informe anual al Congreso y al Ministerio, y está sujeta a la supervisión de la Contraloría, la Procuraduría y la Fiscalía. Además, publica en su página web un informe detallado del presupuesto anual y de su aplicación.	El compromiso con un sistema transparente y de la participación pública, es afrontado por la FCC mediante información abierta y divulgaciones proactivas (política de comentarios, informes, planes estratégicos).	OFCOM presenta su reporte anual y cuentas al Parlamento, responde a los comentarios de los <i>stakeholders</i> y menciona como fueron considerados. Además, publica anualmente en su <i>website</i> sus reportes y planes.

Fuente: Elaboración propia en base a CRTC (2022), CRC (2022), FCC (2022) y OFCOM (2022). Y al informe OCDE (2021).

Figura 8: Esquema de los principios del Derecho administrativo sancionador

Principio	Descripción
Legalidad	<p>Su formulación más tradicional es el principio <i>nullum crimen, nulla poena sine lege</i>. En la recepción constitucional chilena, ha de existir una ley promulgada con anterioridad, la que deberá determinar la pena que corresponde (artículo 19 N° 3 inciso 7° de la Constitución).</p> <p>Esto supone, de inmediato, como lo ha señalado el TC, que solo la ley puede establecer delitos y sus penas: "corresponde a la ley y solo a ella establecer al menos el núcleo esencial de las conductas que se sancionan, materia que es así, de exclusiva y excluyente reserva legal".</p>
Tipicidad	<p>Lo que debe emanar del cumplimiento de este principio es el establecimiento, por la ley, de una descripción y determinación de la o las conductas que quedan sometidas a sanciones, de tal manera que sea posible predecir con alguna certeza la sanción que se impondrá en caso de que alguien incurra en la conducta así "tipificada".</p> <p>En términos del TC, lo que se requiere para que una ley sea considerada respetuosa del principio de la tipicidad es: "la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable".</p>
Culpabilidad	<p>En virtud de este principio queda erradicada de todo ordenamiento jurídico sano la aplicación de sanciones sin culpabilidad personal, esto es, sin dolo o culpa en la acción sancionable.</p> <p>De lo anterior, se deriva que, en aplicación de este principio, en general, está proscrita:</p> <p>La llamada "responsabilidad objetiva", esto es, imponer una sanción sin verificar previamente la culpabilidad personal, a la luz simplemente de un hecho que aparente ser el resultado de una acción u omisión cuyo nexos culposos no se haya establecido.</p> <p>La "responsabilidad solidaria".</p>
Non Bis in Idem	<p>En virtud de este principio se impide aplicar una nueva sanción por una conducta ya sancionada.</p> <p>Desde la perspectiva administrativa, tiene dos vertientes:</p> <p>Impide que un mismo hecho sea considerado a la vez delito penal y delito administrativo.</p> <p>Impide que un mismo hecho personal sea considerado a la vez objeto de dos sanciones de tipo administrativo; por ejemplo, que de un mismo hecho se deriven dos o más multas.</p>
Proporcionalidad	<p>Supone este principio una correspondencia entre la infracción y la sanción impuesta, con el fin de impedir que la ley autorice y que la autoridad tome medidas innecesarias y excesivas.</p> <p>Este principio impone criterios de graduación de las sanciones, basados en diversos criterios, incluso derivados de otros principios, como la intencionalidad, la reiteración, los perjuicios causados, la reincidencia en la misma sanción, pero en períodos de tiempo acotados.</p>
Presunción de Inocencia	<p>Supone que solo sobre la base de pruebas efectivas, y cuyo aporte es carga de quien acusa, podrá alguien ser acusado y sancionado.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Vergara 2004.

1.6.4. Categorías utilizadas en el análisis del comportamiento sancionatorio de SUBTEL

La metodología utilizada para examinar las acciones sancionatorias de SUBTEL implicó el análisis de los formularios de cargos y oficios sancionatorios disponibles en Transparencia Activa durante el período comprendido entre 2018 y 2022. A través del uso de técnicas de raspado web y minería de texto, se lograron identificar un total de 479 formularios de cargos, cada uno con su respectiva sentencia sancionatoria. En la Figura 9 se presenta la lista de los diez artículos más frecuentemente denunciados en los formularios de cargos.

Figura 9: Artículos más denunciados en los Formularios de Cargos

Artículos	Recuento
Artículo 6 del DL 1762	64
Artículo 24 A de la L.G.T.	54
Artículos 4, 40, 41 y 42 de las Bases del Concurso Público Servicio Público Transmisión de Datos	50
Artículo 6, letra K, Decreto Ley 1.762 de 1977	40
Artículo 14 inciso 5 de la L.G.T.	34
Artículo 8 de la L.G.T.	23
Artículo 14 N°1 de la L.G.T.	18
Artículo 14 inciso 3 de la L.G.T.	17
Artículo 34 del D.S. 60 de 2012	12
Artículo 28 bis de la L.G.T.	8

Fuente: Elaboración propia en base a formularios de cargos y sentencias sancionatorias dispuestas en Transparencia Activa de SUBTEL entre 2018 y 2022.

Para llevar a cabo un análisis de la discrecionalidad en la imposición de multas, categorizamos algunos de los artículos más frecuentes encontrados en los formularios de cargo. En la Figura 10 se dispone las clasificaciones utilizadas según artículo.

Figura 10: Categorías de infracción según artículo denunciado

Categoría	Artículo
<i>Infracción al deber de proporcionar información</i>	Artículo 6, letra k, Decreto Ley 1.762 de 1977 del MTT
	Artículo 6 del DL 1762
	Artículo 37, inciso 2º, LGT
<i>Infracción al deber de suministrar el servicio adecuadamente</i>	Artículo 2, inciso 1º, LGT
	Artículo 13 C, inciso 2º, LGT
<i>Infracción al deber de suministrar el servicio con autorización</i>	Artículo 3, LGT
	Artículo 8, inciso 2º, LGT
<i>Infracción al deber de solicitar autorización para modificar elementos no esenciales de la concesión</i>	Artículo 14, incisos 2º, LGT
	Artículo 14, incisos 3º, LGT
	Artículo 14, incisos 5º, LGT
<i>Infracción al deber de solicitar la recepción de las obras e instalaciones para iniciar el servicio</i>	Artículo 24 A, inciso 1º, LGT

Fuente: Elaboración propia.

Referencias

- [1] Jaime Arancibia. "La supervisión basada en riesgo: notas sobre su aplicación en Chile". En: *Doctrina y enseñanza del Derecho Administrativo chileno: Estudio en Homenaje a Pedro Pierry*, Ediciones Universitarias de Valparaíso (2016), págs. 267-283.
- [2] Camera dei deputati. "L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)". 2022.
- [3] Comisión Presidencial de Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado. "Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado: Informe Final". 1998.
- [4] Luis Cordero. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Segunda Edición. Thomson Reuters, 2015.
- [5] Luis Cordero y José Francisco García. "Elementos para la discusión de agencias independientes en Chile. El caso de las Superintendencias". En: *Anuario de Derecho Público, Universidad Diego Portales* (2012). URL: <https://ssrn.com/abstract=3406933>.
- [6] CRC. *Comisión de Regulación de Comunicaciones*. 2022. URL: <https://cocom.gov.co/es> (visitado 30-06-2023).
- [7] CRTC. *Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*. fra. Last Modified: 2014-03-21. 2022. URL: <https://crtc.gc.ca/> (visitado 30-06-2023).
- [8] FCC. *Federal Communications Commission*. en. 2022. URL: <https://www.fcc.gov/> (visitado 30-06-2023).
- [9] Alexander Galetovic y Ricardo Sanhueza. "Regulación de Servicios Públicos: ¿Hacia dónde debemos ir?" En: *Centro de Estudios Públicos* 85 (2002).
- [10] José García. "¿Inflación de superintendencias? Un diagnóstico crítico desde el derecho regulatorio". En: *Actualidad jurídica* 19 (2009), págs. 327-372. URL: <https://derecho.udd.cl/investigacion/files/2010/05/Inflaci%C3%B3n-de-superintendencias-Un-diagn%C3%B3stico-cr%C3%ADtico-J-F-GARC%C3%8DA.pdf>.
- [11] José García y Sergio Verdugo. "De las superintendencias a las agencias regulatorias independientes en Chile: Aspectos constitucionales y de diseño regulatorio". En: *Actualidad jurídica* 22 (2010).
- [12] Aldo González. "Estudio sobre la revisión de la institucionalidad regulatoria de los servicios sometidos a fijación tarifaria". Baltra Consultores. 2006. URL: <https://www.economia.gob.cl/2006/09/10/estudio-institucionalidad-regulatoria.htm>.
- [13] ITU. *ITU DataHub*. 2022. URL: <https://datahub.itu.int/data/> (visitado 30-06-2023).
- [14] Alejandro Jadresic. "Agenda pro crecimiento y telecomunicaciones". En: *Perspectivas* 6.1 (2002), págs. 129-139.

- [15] Alberto Jara. "Concesión de servicio público de telecomunicaciones: debates sobre su regulación". En: *Revista de Derecho Administrativo Económico* 35 (2022), págs. 181-210.
- [16] Macarena Lobos y George Lambeth. "Capítulo 6. La Comisión para el Mercado Financiero: experiencia innovadora en supervisión regulatoria". En: *Apurando el paso. 10 experiencias de reforma y modernización del Estado en Chile*. Editorial Universitaria y Flacso, 2019.
- [17] Ministerio de Economía. *Experiencias regulatorias de una década*. 2000. URL: <https://lom.cl/products/experiencias-regulatorias-de-una-decada>.
- [18] Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. "Guía Práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización - Guía para asesores jurídicos del Estado". 2017.
- [19] Jorge Muñoz. "Análisis crítico, recomendaciones y propuestas al régimen regulatorio institucional de la industria de las telecomunicaciones en Chile". es. En: (2021). Accepted: 2022-12-20T16:17:59Z. DOI: [10.7764/tesisUC/DER/66030](https://doi.org/10.7764/tesisUC/DER/66030). URL: <https://doi.org/10.7764/tesisUC/DER/66030>.
- [20] OECD. *Being an Independent Regulator*. en. Paris: Organisation for Economic Co-operation y Development, 2016. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator_9789264255401-en.
- [21] OECD. *Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas*. en. Paris: Organisation for Economic Co-operation y Development, 2017. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/creando-una-cultura-de-independencia_9789264287877-es.
- [22] OECD. "Enhancing economic performance and well-being in Chile: Policy Actions for a more dynamic telecommunication sector". 2021.
- [23] OECD. *Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones*. en. Paris: Organisation for Economic Co-operation y Development, 2019. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/guia-de-la-ocde-para-el-cumplimiento-regulatorio-y-las-inspecciones_0fe43505-es.
- [24] OECD. *Regulatory Enforcement and Inspections*. en. Paris: Organisation for Economic Co-operation y Development, 2014. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-enforcement-and-inspections_9789264208117-en.
- [25] OFCOM. *OFCOM*. 2022. URL: <https://www.ofcom.org.uk/> (visitado 30-06-2023).
- [26] Diego Pardow. "¿Control o autonomía? El debate sobre agencias regulatorias independientes". En: *Revista de Derecho (Valdivia)* 31.2 (2018). DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502018000200193>.

- [27] Diego Pardow. "¿Técnicos o políticos? Radiografía del sistema de nombramiento de directivos en Agencias Regulatorias Independientes". En: *Revista chilena de derecho* 45.3 (2018). DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372018000300745>.
- [28] Ricardo Paredes. "Capítulo 5: Regulación Económica en Chile: la opción por un enfoque no estructural". En: *La transformación económica de Chile*. 2001.
- [29] Daniela Paredes Hurtado. "El debido proceso administrativo : análisis de los procedimientos sancionatorios de telecomunicaciones, sanitario y eléctrico." Tesis doct. 2013. URL: <https://doi.org/10.7764/tesisUC/DER/21302>.
- [30] Lucas Sierra. *Regulación de las Telecomunicaciones en Chile: Potestades Normativas, Tradición Divergente y Desafíos de la Convergencia en Telecomunicaciones: convergencia y nuevos desafíos*. 2008.
- [31] Domingo Sifontes. "Agencias Regulatorias Independientes y la Actividad Reguladora: Una Primera Aproximación". En: *Revista FACES* 25.15 (2004), págs. 135-162.
- [32] SUBTEL. "Modelo Fiscalización Basada en Riesgos". 2018.
- [33] SUBTEL. "Plan de Fiscalización Preventiva Basada en Riesgos Año 2023". 2022.
- [34] SUBTEL. *SUBTEL. Descripción de la Subsecretaría de Telecomunicaciones*. 2006. URL: <https://www.subtel.gob.cl/subtel11/> (visitado 30-06-2023).
- [35] UIT. "Telecommunications Regulation Handbook". en. 2011. URL: <https://www.itu.int:443/es/publications/ITU-D/Pages/publications.aspx>.
- [36] Alejandro Vergara. "Esquema de los principios del Derecho Administrativo Sancionador". es. En: *Revista de derecho (Coquimbo. En línea)* 11.2 (2004). Number: 2, págs. 137-147. ISSN: 0718-9753. DOI: [10.22199/S07189753.2004.0002.00008](https://doi.org/10.22199/S07189753.2004.0002.00008). URL: <https://revistaderecho.ucn.cl/index.php/revista-derecho/article/view/2142>.
- [37] Diego Muñoz Vicuña y Pablo Muñoz Vicuña. "Una revisión de las principales estrategias regulatorias y su implementación en Chile". es. En: *Revista de Derecho Aplicado LLM UC* 10 (2022). Number: 10. ISSN: 2452-4344. DOI: [10.7764/rda.10.53591](https://doi.org/10.7764/rda.10.53591). URL: <https://ojs.uc.cl/index.php/RDA/article/view/53591>.