

Santiago, 10 de septiembre de 2004

**Señor  
Christian Nicolai Orellana  
Subsecretario de Telecomunicaciones  
Presente**

Ref: Correo electrónico desde pbello@subtel.cl  
de 04.08.04

Mat: Consulta Pública sobre la Regulación de  
los Servicios de Voz sobre Internet (VoIP)

De mi consideración:

Mediante la presente, dentro del plazo extendido al efecto, remito a usted las observaciones de VTR Banda Ancha S.A. (VTR) relativas al documento de trabajo denominado “Propuesta Regulatoria sobre los Servicios de VoIP”, julio de 2004, publicado por la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) en su sitio en Internet, con fecha 4 de agosto de 2004, en adelante la “Propuesta de Subtel”.

En forma previa, deseamos expresar a usted la alta valoración de VTR frente a la disposición de la autoridad por abrir esta iniciativa a las observaciones de los actores de la industria y otros eventuales interesados.

En cuanto al fondo de la opinión de VTR, estimamos, en primer lugar, que la materia tratada en la Propuesta reviste de la mayor trascendencia para el desarrollo futuro de todos los mercados involucrados actualmente en el sector. La reglamentación de los Servicios de Voz sobre Protocolos Internet (VoIP) podría constituir un hito esencial respecto de las señales –explícitas o implícitas– que la autoridad entrega respecto de la organización futura de la industria, que los operadores necesariamente deberán considerar para sus decisiones de inversión.

Pese a que podría entenderse que se trata simplemente de la introducción de una nueva tecnología en el marco regulatorio, cuestión que sucede regularmente en nuestro sector, la Propuesta de Subtel pareciera tener la pretensión de generar fuertes cambios en la actual ordenación de la industria, que podrían interpretarse como una modificación del alcance y prioridad de los objetivos de política pública promovidos por la autoridad y de su interpretación sobre el contenido y peso de los principios que, en aplicación del marco regulatorio, ordenan la actuación de la autoridad. Por esto, creemos imprescindible que la Propuesta se analice asumiendo una perspectiva integral que considere en términos explícitos, todos los aspectos de política pública y de principios imperantes en nuestro marco e institucionalidad regulatoria. De lo contrario, el mayor riesgo es que, independientemente de las bondades de la Propuesta, se podría generar en la industria la percepción de que la autoridad renuncia o desplaza –en los hechos– ciertos objetivos de política pública, en beneficio de otras prioridades, lo que si bien resulta legítimo, requiere, en nuestra opinión, un debate franco y transparente –justamente– acerca del detalle de tales objetivos y no sólo sobre la casuística de ciertas medidas que, por si solas o en conjunto tienen influencia en la organización industrial del mercado que superan, largamente, sus meras consecuencias directas.

Como se desprenderá de lo expuesto a continuación, VTR apoya enfáticamente la apertura del marco regulatorio para permitir la incorporación de innovaciones tecnológicas, con la sola condición de que este proceso no derive en el establecimiento de excepciones o beneficios especiales, generando distinciones artificiales entre los distintos operadores de cada mercado. En efecto, cuando las innovaciones tecnológicas permiten la profundización de una competencia real y eficaz, y hacen viable la oferta de mejores servicios a los usuarios, el marco regulatorio no debe imponer barreras que impidan la implantación de tales tecnologías. Sin embargo, esta apertura no debería traducirse en beneficios particulares para una tecnología específica o para un nuevo modelo de explotación de un servicio, en desmedro de los restantes proveedores de esos mismos servicios. De hecho, la experiencia de la propia VTR y su tecnología HFC constituye un vivo ejemplo de cómo la innovación tecnológica ha permitido profundizar la competencia, aumentar la disponibilidad de nuevos y mejores servicios para los usuarios, ajustándose a la reglamentación vigente en cada uno de los mercados en que participa. Esto no obsta a que se modifique o adecue el marco normativo cuando se produzca un cambio de los paradigmas imperantes, siempre que esta modificación beneficie a todos los operadores que se encuentren en igualdad de condiciones frente a dichos cambios de paradigma, cualquiera sea la tecnología que utilicen.

En consecuencia, el análisis de la introducción de los Servicios de VoIP constituye una oportunidad histórica para que la autoridad establezca el derrotero general hacia donde se conducirá, en lo sucesivo, el desarrollo del sector. Lo anterior, impone un desafío capital sobre el regulador en cuanto a su evaluación de las condiciones del sector, sus objetivos de política pública y los estímulos que pretende introducir, así como las herramientas legales con que cuenta para esos efectos. La experiencia comparada demuestra que el establecimiento de una regulación que reconozca los servicios de VoIP ha sido considerada como un punto de inflexión de la mayor importancia, que ha exigido de las respectivas autoridades sectoriales la apertura de procesos de evaluación exhaustivos y transparentes que han involucrado a operadores, usuarios y autoridades.

## **1. OBJETIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y PRINCIPIOS DE LA REGULACIÓN EN TELECOMUNICACIONES**

Como señaláramos, atendido el potencial impacto que tendrá la Propuesta de Subtel, una evaluación integral de la misma requiere que sea contrastada frente a los objetivos de política pública que se ha planteado la autoridad y a los principios que ordenan dicha política pública. A continuación pretendemos hacer una breve recapitulación sobre estas materias, a fin de proponer más adelante un marco dentro del cual debe analizarse, en nuestra opinión, la Propuesta de Subtel.

### **1.1. Objetivos de la regulación**

Las autoridades sectoriales, desde largo tiempo, han establecido un conjunto de objetivos que orientan los distintos elementos de política pública y que, en consecuencia, han involucrado la participación de operadores y usuarios. Estos elementos han definido la regulación de los servicios de telecomunicaciones en general y, en lo que interesa en esta ocasión, particularmente el marco normativo aplicable al servicio público telefónico. Una vez definidos estos objetivos, es esperable

que las diversas medidas regulatorias impulsadas por la autoridad se dirijan a promover la consecución de los mismos.

En el contexto de una regulación participativa y, especialmente, en ámbitos en que el desarrollo de la actividad económica se entrega a la iniciativa privada, la consistencia de las autoridades frente a estos objetivos es un elemento clave para que los operadores puedan comprender la racionalidad de las medidas adoptadas y mantengan la confianza en su actuación.

Al efecto, Subtel considera como su misión *“Transformar al sector Tecnologías de Información y Telecomunicaciones en motor de desarrollo económico y social del país, promoviendo el acceso a los servicios de telecomunicaciones a calidad y precios adecuados y contribuyendo a impulsar el desarrollo económico, con énfasis en los sectores vulnerables y marginados, mediante la definición de políticas y marcos regulatorios que estimulen el desarrollo de las telecomunicaciones, para mejorar la calidad de vida de la población”*<sup>1</sup>. Como se puede desprender de estas aspiraciones, la calidad de los servicios, el desarrollo económico, las tarifas, el acceso a los servicios y la protección de los usuarios con menores recursos, son objetivos de política pública para tal Subsecretaría.

Al realizar una revisión internacional de los objetivos de política pública asociados a la regulación sectorial, es posible identificar objetivos comunes a diversos países en los cuales pareciera existir consenso respecto a su grado de importancia.

Análogamente, el ente regulador español, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), señala como sus objetivos *“el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y el fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales, conforme a lo previsto por su normativa reguladora, la resolución de los conflictos entre los operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos”*<sup>2</sup>. De lo anterior podemos observar que la competencia y la resolución de conflictos parecieran ser los principales objetivos del regulador español.

Por su parte, la Federal Communication Commission de EE.UU. (FCC por sus siglas en inglés) separa sus objetivos en cinco grandes temas<sup>3</sup>, entre los cuales se puede mencionar la meta estratégica para Banda Ancha: *“The FCC's strategic goal for Broadband is to establish regulatory policies that promote competition, innovation, and investment in broadband services and facilities while monitoring progress toward the deployment of broadband services in the United States and abroad”*. Así, para la FCC los objetivos asociados a la Banda Ancha tendrían relación con la promoción de competencia, la innovación y la inversión.

Finalmente, la Office of Communications del Reino Unido (Ofcom por sus siglas en inglés), declara respecto a sus códigos y políticas, que *“Ofcom exists to further the interests of citizen-consumers as the communications industries enter the digital age. To do this Ofcom shall: i) Balance the promotion of choice and competition with the duty to foster plurality, informed citizenship, protect*

---

<sup>1</sup> [http://www.subtel.cl/servlet/page?\\_pageid=58&\\_dad=portal30&\\_schema=PORTAL30](http://www.subtel.cl/servlet/page?_pageid=58&_dad=portal30&_schema=PORTAL30)

<sup>2</sup> <http://www.cmt.es/cmt/comision/presentacion/index.htm>

<sup>3</sup> La FCC menciona metas estratégicas para cada uno de los siguientes servicios: Banda ancha, Competencia, Espectro radioeléctrico, Medios, seguridad y modernización de la FCC. [www.fcc.gov](http://www.fcc.gov).

*viewers, listeners and customers and promote cultural diversity. ii) Serve the interests of the citizen-consumer as the communications industry enters the digital age. iii) Support the need for innovators, creators and investors to flourish within markets driven by full and fair competition between all providers. iv) Encourage the evolution of electronic media and communications networks to the greater benefit of all who live in the United Kingdom*". Por lo tanto, para el regulador inglés, los principales objetivos de política se relacionan con la promoción de competencia, la protección a los usuarios y el incentivo a la innovación y la inversión.

Al contrastar los distintos objetivos de política pública en cada país, es posible visualizar elementos comunes en la mayoría de ellos. Estos elementos son: a) la promoción de la competencia, b) la protección de los usuarios y c) promoción de la inversión e innovación. El hecho de que estos objetivos sean recurrentes en la mayoría de los países no es casualidad, ello se debe a que son considerados objetivos básicos o primordiales para el correcto desarrollo de la industria de las telecomunicaciones.

La promoción de la competencia ha sido un motivo de preocupación en la mayoría de las naciones desde la apertura del sector telecomunicaciones. Usualmente esta industria se desarrolló en base a empresas monopólicas de telefonía local y, por lo tanto, mantiene los problemas propios de cualquier mercado dominado, agregando los perjuicios que ello significa para los mercados relacionados que hacen uso de sus redes, como lo es la larga distancia, la Banda Ancha, la telefonía móvil o los servicios complementarios. Este "común denominador" ha generado un interés general por implementar una competencia sostenible a largo plazo y con ello ganar todos los beneficios propios de la competencia. La propia Subtel ha reconocido como uno de sus objetivos estratégicos el "*Reforzamiento de las condiciones de competencia en el mercado y grado de cumplimiento de las normas que lo rigen*"<sup>4</sup>. También la autoridad ha sostenido "*El sector de telecomunicaciones de Chile es uno de los mercados más competitivos de Latinoamérica, gracias a la privatización de empresas estatales, junto con una regulación que promueve la competencia abierta*"<sup>5</sup>.

Otro objetivo mencionado por la mayoría de los entes reguladores es la protección al usuario, que se asocia a la misión de evitar abusos por parte de las empresas o tarifas excesivas en los casos donde el mercado, debido, por ejemplo, a la existencia de empresas dominantes y asimetrías de información, no llegaría naturalmente a un punto de equilibrio donde las tarifas digan relación con los costos de proveer el servicio y, por lo tanto, ciertas empresas podrían obtener ganancias extra normales a costa de mayores precios para los usuarios.

La promoción de la inversión e innovación responde a un expreso objetivo de política y gestión regulatoria en materia de telecomunicaciones. Respecto del incentivo de la inversión, se plantea como objetivo en cuanto a través de ésta se materializa la incorporación de nuevos, más económicos y mejores servicios, o mejora la cobertura de los mismos.

Al respecto, la Propuesta de Subtel explica en términos generales en qué consiste el objetivo gubernamental de promover la inversión: "*Por otro lado, y no menos importante, resulta el desarrollo de las redes y la infraestructura necesaria para favorecer el desarrollo y fortalecimiento*

---

<sup>4</sup> En [www.subtel.cl](http://www.subtel.cl).

<sup>5</sup> Javier Etcheberry Celia, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, 4º Foro Ministerial en Infraestructura APEC. Bali, Indonesia. 15/10/2003.

*de los servicios de telecomunicaciones. La misma red Internet, como es obvio, no existiría si no fuese por el despliegue de redes físicas e inalámbricas, lo cual también es válido para cualquier servicio sustentado técnicamente sobre dichas redes*". Estamos de acuerdo con la necesidad de fomentar el despliegue de infraestructura como mecanismo para aumentar el nivel de competencia de los mercados de telecomunicaciones, en forma sustentable a largo plazo, e incentivar la introducción de nuevos servicios. La competencia entre redes suele traducirse en menores precios y una mejor calidad de servicios, una mayor y mejor cobertura de las necesidades de telecomunicaciones e incrementa la competitividad externa del país. Pero asimismo, creemos también que la autoridad debe tener presente otros objetivos ya mencionados como son el desarrollo de la competencia, el aumento de la penetración telefónica y de los accesos a banda ancha y la protección de los usuarios.

En el mismo sentido, el incentivo a la innovación permite recoger los beneficios asociados al continuo desarrollo tecnológico, lo que en este sector puede llegar a constituir un imperativo para mantener la vigencia del país en una sociedad globalizada. Al respecto, la Propuesta de Subtel expresa en términos generales el objetivo de promover la innovación: *"Estos objetivos se basan principalmente en el interés del Estado por favorecer el desarrollo de nuevas tecnologías que permitan a los consumidores disponer de más y mejores servicios de telecomunicaciones (...) La autoridad debe promover las condiciones que favorezcan la incorporación de los avances tecnológicos (...)"*. No podemos sino concordar con la autoridad respecto a la necesidad de fomentar la incorporación de nuevas tecnologías que permitan que la población pueda acceder a servicios novedosos, a precios asequibles y/o con mejor calidad.

Como puede suponerse, si bien muchos objetivos pueden ser compartidos por las autoridades de los distintos países, las realidades particulares de cada uno de ellos justifica la preferencia o el énfasis que se asigna en uno u otros. Por ejemplo, se puede considerar el objetivo de promover la inversión y su vinculación con el desarrollo de la infraestructura. Chile cuenta con buenas tasas de penetración telefónica en comparación con otros países de Sudamérica pero que resultan bajas en comparación con los países desarrollados donde la penetración telefónica es tres veces superior a la nuestra. Por esta razón, para un país como Chile el aumento de la penetración de telefonía constituye un objetivo específico de nuestras políticas públicas, pese a que este objetivo ya no se encuentre en los lineamientos de países más desarrollados.

Adicionalmente, frente a las circunstancias particulares de cada país, estos objetivos pueden llevar a impulsar medidas contradictorias, exigiendo que la autoridad establezca ajustes en su paquete de medidas, a fin de alcanzar el equilibrio que sea más coherente con la maximización del conjunto de objetivos. Por ejemplo, una norma excesivamente celosa respecto a la protección al usuario podría, en el extremo, regular las tarifas de todos y cada uno de los servicios de telecomunicaciones, lo cual a su vez desincentivaría la aparición de servicios innovadores o la entrada de empresas perjudicando la competencia y la inversión. En un contexto de regulación participativa, es necesario que el criterio aplicado por la autoridad para equilibrar sus distintos objetivos, se enuncia abiertamente y con fundamentos suficientes.

## 1.2. Principios de la regulación

### 1.2.1. Igualdad y no discriminación arbitraria

En nuestro país, el principio de igualdad y no discriminación goza, con carácter general, de jerarquía y expreso amparo constitucional. Este principio implica, en términos generales, que ni las normas jurídicas ni los órganos estatales pueden establecer distinciones injustificadas respecto de sujetos iguales. Ello importa una opción del Constituyente a fin de que todos los que se encuentran en una misma categoría, situación o circunstancia, sean tratados de manera similar por la norma y la autoridad, sin que se establezcan entre ellos privilegios o gravámenes arbitrarios. Lo anterior no significa un tratamiento idéntico para todos los casos, con independencia de las particularidades que éstos presenten. Muy por el contrario, lo que se regula por esta garantía no es la imposibilidad de establecer diferencias, sino la prohibición de aquellas que sean irracionales y no tengan fundamento en un hecho de relevancia jurídica. El Constituyente se preocupó de garantizar la concreción de este principio específicamente en el ámbito de las relaciones económicas entre el Estado y los particulares, prohibiendo expresamente toda discriminación arbitraria en el trato que el primero y sus organismos deben dar a los segundos.

Luego, y en cumplimiento de los mandatos constitucionales antes referidos, la legislación marco de las telecomunicaciones contempla diversos preceptos que se inspiran precisamente en el respeto del principio de igualdad, sin perjuicio de su aplicación obligada en este ámbito atendida su consagración constitucional general y específica en materia económica.

Así, la Ley General de Telecomunicaciones (LGT) establece que muchas de las actividades regidas por ella han de ser desarrolladas en términos no discriminatorios y que ciertos derechos que ella otorga han de ser ejercidos en condiciones de igualdad<sup>6</sup>. En razón de lo expuesto, las leyes que se dicten en materia de telecomunicaciones, tanto como la normativa reglamentaria que se promulgue en ejecución de ellas y la actuación de la autoridad regulatoria correspondiente, han de sujetarse siempre a la garantía de igualdad y, en su virtud, abstenerse de regular de manera inequitativa situaciones jurídicamente equivalentes y de establecer distinciones arbitrarias entre las mismas.

### 1.2.2. Neutralidad Tecnológica

El sustrato de este principio está ligado directamente con la equivalencia funcional de los servicios de que se trate, y así, determina que ante situaciones esencialmente iguales desde el punto de vista del servicio o utilidad prestados, no resulta razonable establecer regulaciones distintas en base a diferencias meramente tecnológicas. Como puede verse, es una manifestación en el contexto de las telecomunicaciones, del principio de igualdad y no discriminación antes mencionado.

Por ello, explicando el principio de neutralidad tecnológica la doctrina ha escrito que *“La ley debe permanecer neutra en cuanto a los tipos de tecnología y el desarrollo de las mismas, por demás cambiantes en forma constante. La ley no debe inclinarse u orientarse a un tipo de tecnología (...)*

---

<sup>6</sup> Véase al efecto los artículos 8°, 13 C, 24 bis, 26, 30 H y 36 bis de la LGT, entre otros.

*Esto es de suma importancia, debido a que no sólo puede excluir tecnologías existentes, sino quedar obsoleta en un período relativamente corto*<sup>7</sup>.

Por su parte, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU) ha graficado la esencia del principio de neutralidad tecnológica, precisamente en el ámbito de la telefonía IP, señalando que *“La definición de servicio de telefonía por voz debe basarse en un criterio funcional (por ejemplo transporte y conmutación) que pueda ser evaluado independientemente de las tecnologías utilizadas. De este modo se entiende que aplicar un tratamiento regulatorio igualitario a servicios que son básicamente los mismos, es un medio para no favorecer ni gravar nuevas tecnologías. En consecuencia, una regulación apropiada de las telecomunicaciones debe ser aplicada a servicios tales como la telefonía IP que se aproximan a la telefonía tradicional”*<sup>8</sup>.

Lo que en definitiva implica y, al mismo tiempo, exige el principio de neutralidad tecnológica es el establecimiento y aplicación de un estatuto normativo coherente que no discrimine entre tecnologías diversas que se utilicen para la prestación de un mismo servicio o función.

Este principio ha recibido expresamente incorporado en nuestra normativa a través del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, que al efecto dispone:

*“Artículo 13.14. Flexibilidad en las opciones tecnológicas.*

*Cada Parte se esforzará por no impedir que los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones tengan la flexibilidad para escoger las tecnologías que ellos usen para suministrar sus servicios, incluyendo los servicios comerciales móviles inalámbricos”*<sup>9</sup>.

La aceptación universal de la neutralidad tecnológica es tal que ha sido elevada a la categoría de principio rector de la regulación de telecomunicaciones por la normativa común europea, española y estadounidense<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Osio Zamora, Miguel, “El Comercio Electrónico. Los Mitos de una Ley sobre la Materia”, TPA: Publicaciones y Eventos, Artículos de Opinión, [en línea] (Consulta: 23 de mayo de 2002) Disponible en Internet: [www.tpa.com.ve/art\\_e\\_comerce](http://www.tpa.com.ve/art_e_comerce).

<sup>8</sup> International Telecommunication Union, World Telecommunication Forum (WTPF 2001), “Draft Report of the Secretary-General on IP Technology”, 15 de diciembre de 2000, Versión 2, página 21 (La traducción es nuestra).

<sup>9</sup> Previamente, el artículo 1° la Ley N°19799 sobre documentos electrónicos, firma electrónica y los servicios de certificación de dicha firma, ya había reconocido formalmente este principio de neutralidad tecnológica.

<sup>10</sup> La Ley General de las Telecomunicaciones de España consigna de forma explícita entre sus objetivos y principios al de *“fomentar, en la medida de lo posible, la neutralidad tecnológica en la regulación”*<sup>10</sup>, en cuya aplicación la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones española ha sostenido, por ejemplo, que *“la postura de la CMT respecto de la regulación de los distintos servicios persigue la indistinción o neutralidad tecnológica de su soporte de red (...)”*. Resolución de 27 de noviembre de 2003.

En los Estados Unidos de América, por su parte, la definición legislativa de servicio de telecomunicaciones receptiona también el principio de neutralidad tecnológica al calificarlo como *“el ofrecimiento de telecomunicaciones, por una tarifa que se cobra directamente al público o a una clase de usuario para la disponibilidad efectiva y directa al público sin importar los medios que utilice”*. Communications Act of 1934 – modificada en 1996-, Sección 3, número 46 (la traducción es nuestra).

### 1.2.3. Libre Entrada y Apertura a la innovación e inversión

Otro de los principios regulatorios generales de nuestro ordenamiento es la libertad para explotar servicios de telecomunicaciones y la apertura del marco regulador a la innovación e inversión. Junto con las garantías constitucionales de libre iniciativa económica, la misma Ley General de Telecomunicaciones consagra este principio en su artículo 2 y 8.

Este principio se describe en forma general en la misma Propuesta de Subtel, *“La regulación debe establecer las condiciones adecuadas para permitir el cambio tecnológico, la innovación y en este contexto, favorecer la inversión. Un ambiente estable y con regulaciones claras, disminuye la incertidumbre e impulsa la inversión y el desarrollo (...) La regulación debe facilitar el desarrollo de proyectos que generen riquezas para el país y que fortalezcan la infraestructura nacional de telecomunicaciones (...)”*.

En este sentido, la promoción de nuevas tecnologías que hayan de traducirse en mejoras en los servicios públicos, mayor eficiencia en su prestación y menores costos para los usuarios, ciertamente se condice con el rol mismo del Estado en cuanto promotor del bien común de los gobernados.

Además, por su propia configuración, la apertura a la innovación e inversión guarda una relación directa con el principio de neutralidad tecnológica. En efecto, en cuanto la normativa de telecomunicaciones no ha de distinguir entre tecnologías diversas aplicadas a la prestación de un mismo servicio, toda innovación en ese ámbito ha de tener cabida en la regulación de los servicios normados; recíprocamente, en la medida que la regulación se abre a la innovación y recepción de nuevas tecnologías, el marco regulatorio no ha de hacer distinciones entre ellas.

### 1.2.4. Mínima intervención

La mínima intervención normativa estatal, caracterizada como principio regulatorio fundamental y, a la vez, como manifestación de la política regulatoria sustentada por la autoridad en esta materia, cuenta con fuentes constitucionales mediatas que no se limitan únicamente al ámbito de los servicios de telecomunicaciones sino que constituyen un principio general que inspira la actuación del Estado en todas las áreas y actividades entregadas a la iniciativa y desarrollo por los particulares. La exigencia de mínima intervención encuentra su fuente directamente en el principio de subsidiariedad que consagra nuestra carta fundamental.

Así, el fundamento del rol regulador del Estado en el ámbito de las actividades económicas –entre ellas la de telecomunicaciones– se encuentra precisamente en su facultad constitucional de dictar las normas a que los particulares han de sujetarse en el desarrollo de las mismas.

Tales normas, sin embargo no pueden afectar la esencia del derecho a desarrollar las actividades económicas ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio. De este modo, el Estado con su regulación, no debe entorpecer el desarrollo de las actividades económicas por

los particulares y, así, ha de limitar su intervención regulatoria al establecimiento de las normas mínimas y necesarias para asegurar el cumplimiento de ciertos principios y valores superiores<sup>11</sup>.

La importancia de este principio incluso ha sido reconocida en la experiencia comparada y se ha incorporado formalmente en nuestro ordenamiento sobre servicios de telecomunicaciones mediante el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América que al efecto dispone:

*“Artículo 13.15: Abstención*

*Las Partes reconocen la importancia de confiar en las fuerzas del mercado para alcanzar variadas alternativas en el suministro de servicios de telecomunicaciones. Para este fin, cuando así se disponga conforme a la legislación interna, cada Parte podrá abstenerse de aplicar su regulación a un servicio de telecomunicación que la Parte clasifique como un servicio público de telecomunicaciones, si su organismo regulatorio de telecomunicaciones determina que:*

- (a) el cumplimiento de dicha regulación no es necesaria para impedir prácticas injustificadas o discriminatorias;*
- (b) el cumplimiento de dicha regulación no es necesaria para la protección de los consumidores; y*
- (c) la abstención es compatible con el interés público, incluyendo la promoción e incremento de la competencia entre los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones.”.*

Así, y como se ha resumido, nos parece que la correcta manera de abordar el tema que nos ocupa es, justamente, analizar si la propuesta de Subtel recoge adecuadamente los principios que deben regir la política regulatoria en materia de telecomunicaciones y, de ser así, si los mismos se recogen de la manera más adecuada y eficiente.

Es por ello que estimamos fundamental efectuar, desde el principio, una breve caracterización de los conceptos que dan cuerpo a la normativa propuesta, con el fin de –a través de un consenso en el lenguaje común a ser utilizado– sea más simple el análisis detallado de cada uno de sus factores.

De esta manera, y en primer lugar, debemos estar claros respecto de qué servicio o servicios son objeto de esta iniciativa, puesto que, de mantener nociones equívocas en el enunciado se corre el riesgo de llegar a conclusiones falaces. Esto es de vital importancia, más aún, cuando hablamos de discriminación, pues sólo existe un tratamiento discriminatorio –en cuanto a los servicios regulados– cuando se trata efectivamente de un mismo servicio.

Gran parte del análisis que sigue, se basa en una certeza. Todos los servicios que se pretenden regular en la Propuesta tienen características en común que los hacen, desde el punto de vista de su naturaleza, caer en la categoría de Servicio Público Telefónico, lo que, como se verá, es determinante para identificar aquellos momentos en los que, en nuestra opinión, la Propuesta parece

---

<sup>11</sup> El Tribunal Constitucional ha sentenciado *“Que, regular una actividad es someterla al imperio de una reglamentación que indique cómo puede realizarse; pero en caso alguno, bajo pretexto de ‘regular’ un accionar privado, se puede llegar hasta obstaculizar e impedir la ejecución de los actos lícitos (...)”* (Tribunal Constitucional, Fallo del 6 de abril de 1993, Rol N° 167, Considerando 14).

apartarse del principio de neutralidad tecnológica –que obliga a tratar de similar manera a un mismo servicios, con independencia de la tecnología con la que se preste–.

## **2. TELEFONÍA Y SU DEFINICIÓN**

### **2.1. Concepto de telefonía o servicio telefónico**

#### **2.1.1. Antecedentes para una conceptualización en el ámbito nacional**

En el marco de la normativa nacional aplicable en materia de telecomunicaciones, la primera aproximación hacia una caracterización de la telefonía en cuanto servicio se encuentra contenida en la LGT, donde se lo clasifica como de la categoría de servicios públicos de telecomunicaciones, como servicios destinados a satisfacer las necesidades de telecomunicaciones de la comunidad en general. Respecto del servicio telefónico, la LGT consagra y regula, entre otras materias: (i) la obligación de servicio universal de las empresas concesionarias de *servicio público telefónico* (artículo 24 B); (ii) la obligación de interconexión que pesa sobre las concesionarias de servicios públicos de telecomunicaciones y las concesionarias de servicios intermedios que presten *servicio telefónico* de larga distancia (artículo 25); y, (iii) la posibilidad excepcional de someter a un procedimiento de fijación de tarifas a los *servicios públicos telefónicos* local y de larga distancia nacional e internacional, previa calificación de los organismos de defensa de la competencia (artículo 29).

En tal sentido, el Reglamento General de Telecomunicaciones (RGT) prevé expresamente que los servicios públicos de telecomunicaciones se clasifican, en atención al tipo de servicio que presten, en *Telefonía*, Telegrafía Pública, Télex, Transmisión de Datos, Facsímil, Buscapersona, Móvil a través de Repetidora Comunitaria, Teletex, Videotex y Videofónico (artículo 5°).

Enseguida, el Reglamento de Servicio Público Telefónico (RSPT) especifica que el *servicio público telefónico* está constituido por: (i) el servicio telefónico local; (ii) el servicio telefónico móvil; y, (iii) el servicio telefónico de larga distancia (artículo 18).

Aún cuando, más allá de encasillar al servicio público telefónico como un tipo de servicio público de telecomunicaciones y de regular aspectos centrales de su prestación y explotación, ni la LGT ni el RGT y RSPT entregan una definición explícita o caracterización descriptiva desde una órbita propiamente funcional o técnica, de lo que constituye en sí la telefonía o servicio telefónico, esta caracterización existe y es posible de determinar.

El Plan General de Uso del Espectro Radioeléctrico da cuenta de una definición normativa de telefonía que ahonda directamente en su caracterización, permitiendo ilustrar el contenido y esencia del servicio en que la telefonía consiste. Así, en atención a su finalidad, la define como una “*forma de telecomunicación destinada principalmente para la transmisión de la palabra*” (artículo 1°, Sección V, numeral 5.8.).

Aún cuando la generalidad de la normativa nacional aplicable se restringe a caracterizar la telefonía no en función de ese u otros elementos propios y definitorios del servicio que por su intermedio se presta, sino que en razón, fundamentalmente, de las características atribuidas a la concesión de servicio público telefónico, de las redes utilizadas en su explotación y de los equipos empleados por los suscriptores o usuarios, es perfectamente posible determinar dicha definición<sup>12</sup>.

Así, Subtel, por su parte, se ha referido al servicio público telefónico de la siguiente forma:

*“¿Qué es el Servicio Telefónico?”*

*Es un servicio de comunicaciones, entregado por empresas concesionarias, a través de las cuales usted puede contactarse con cualquier otro equipo telefónico, ya sea fijo o móvil, independiente del lugar a donde quiera llamar. El equipo telefónico puede ser el teléfono tradicional, fax, computador, central telefónica privada, teléfono inalámbrico, etc.”<sup>13</sup>.*

Luego, respecto de la telefonía fija agrega:

*“Se denomina al servicio de voz suministrado por la red telefónica nacional en que los puntos terminales de la red corresponden a equipos telefónicos fijos que se conectan a ella a través de medios físicos o inalámbricos. Es un servicio de uso masivo que debe permitir comunicaciones hacia y desde otras redes de servicio público compatibles, como llamadas de larga distancia o comunicaciones con teléfonos móviles”<sup>14</sup>.*

Además, Subtel indica respecto de la telefonía móvil:

*“Se denomina al servicio de voz suministrado por la red telefónica nacional, específicamente la red telefónica móvil. La característica principal de esta red es que la comunicación se establece, normalmente, entre equipos telefónicos en movimiento”<sup>15</sup>.*

### **2.1.2. Conceptualización a nivel internacional**

Desde el año 2002 el marco regulatorio armonizado de la Unión Europea describe a este servicio como: *“El servicio disponible al público a través de uno o más números de un plan nacional o internacional de numeración telefónica, para efectuar y recibir llamadas nacionales e internacionales y tener acceso a los servicios de urgencia, además de la prestación de asistencia mediante operador, los servicios de información sobre números de abonados, guías, la oferta de teléfonos públicos de pago, la prestación de servicios en condiciones especiales, la oferta de facilidades especiales a los clientes con discapacidad o con necesidades sociales especiales y/o la prestación de servicios no geográficos”<sup>16</sup>.*

<sup>12</sup> Así por ejemplo, el RSPT prescribe que el servicio telefónico local *“está constituido por el conjunto de prestaciones que suministran las compañías telefónicas locales en virtud de sus respectivas concesiones”* (artículo 19).

<sup>13</sup> <http://owwww.subtel.cl/consumidor/index.htm>

<sup>14</sup> <http://owwww.subtel.cl/concesiones/index.htm>

<sup>15</sup> <http://owwww.subtel.cl/concesiones/index.htm>

<sup>16</sup> Directiva Europea 2002/22/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, Directiva de Servicio Universal.

En forma similar, la legislación española define el servicio telefónico básico como “*el servicio final de telecomunicación que consiste en la explotación comercial para el público en general del transporte directo y de la conmutación de la voz en tiempo real desde los puntos de terminación de la red pública conmutada y con destino a los mismos que permite a cualquier usuario utilizar el equipo conectado a su punto de terminación de dicha red para comunicar con otro punto de terminación de la misma*”<sup>17</sup>.

## **2.2. Elementos esenciales y definatorios de la telefonía en cuanto servicio**

Atendidas las definiciones y caracterizaciones antes revisadas, cabe consignar que la esencia misma de la telefonía es, sin lugar a dudas, la transmisión bidireccional y directa de la voz en tiempo real. Al efecto, es precisamente la transmisión de la palabra el factor descriptivo que recoge la normativa nacional para explicar el concepto de telefonía.

Sin embargo, la mera transmisión bidireccional de la palabra no parece suficiente para caracterizar a la telefonía. Resulta evidente que los servicios tipo half duplex o unidireccionales, o incluso un servicio de citofonía no es asimilable a la telefonía ni puede considerarse un sustituto cercano de la misma. Pero, ¿por qué no? La respuesta es que faltaría agregar otro elemento fundamental: los usuarios del servicio se identifican mediante el uso de un número característico, incluido en un plan público de numeración de telefonía, lo que les permite contactarse inequívocamente, incluso si ambos usuarios involucrados en la comunicación tienen distintos proveedores (redes), quienes, por su parte, deben establecer las interconexiones para permitir que tales usuarios puedan comunicarse..

Entonces, de conformidad con los antecedentes revisados precedentemente, los elementos definatorios del servicio público telefónico en cuanto tal, serían, en síntesis, los siguientes:

- (i) Transmisión de comunicaciones de voz;
- (ii) Bidireccional y en tiempo real.
- (iii) En que los usuarios se identifican con una numeración característica (que pertenece al plan de numeración telefónica), lo que permite la comunicación entre ellos, con independencia de cuál es el proveedor de servicio de cada usuario. Para este efecto, todos los operadores deben interconectar sus redes.

Ahora, más allá de esta caracterización de los elementos esenciales del servicio telefónico, es indudable que la normativa asocia a este servicio una serie de elementos que conforman su estatuto regulatorio. Entre estas consecuencias que tanto las leyes como las normas reglamentarias asocian a la telefonía, podemos mencionar:

- (i) Su disponibilidad a todos los interesados que lo soliciten (obligación de servicio universal de los concesionarios telefónicos);
- (ii) Su carácter de servicio comercial remunerado por los usuarios;

---

<sup>17</sup> Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, Real Decreto de 1994; artículo 1.1.

(iii) Las redes involucradas en su prestación conforman la red pública telefónica (conformada, a su vez, por las redes locales, la red móvil y la red de larga distancia nacional).

### 3. CARACTERIZACIÓN DE LA VoIP Y SUBCATEGORÍAS

#### 3.1. Clasificación de la VoIP

La VoIP se entiende como toda aquella comunicación de voz realizada utilizando protocolo IP. La Propuesta de Subtel define distintas tipologías de servicios de VoIP. Al efecto, cataloga estos servicios en (1) servicio web unidireccional (Servicio Unidireccional), (2) servicio privado y/o restringido (Servicio Privado); y (3) servicios públicos de telecomunicaciones de voz IP (Servicio Públicos de VoIP), los cuales son subdivididos, a su vez, en (3.a.) servicio público de telefonía IP (SPTIP); y, (3.b.) servicio de telecomunicaciones de voz sobre Banda Ancha (SPTVBA).

Frente a esta tipología planteada por Subtel, nos parece relevante atender a la opinión del grupo de expertos en Telefonía IP de la ITU, quienes reconocen la existencia de 2 grandes categorías de comunicaciones de voz IP, las cuales se separan en función de la interconexión con la red pública telefónica, es decir, se reconoce que aquellos proveedores de servicios de VoIP que se interconectan con la red pública son esencialmente distintos a aquellos que sólo operan en Internet comunicando a dos usuarios conectados a la red.

*“Apart from the possible use of the telephone network as a network providing access to the Internet, it is possible to categorize the scenarios presented above into two types:*

***Type 1:*** *Those requiring the intervention of an operator and enabling, by means of a gateway, the partial (in one direction as in Scenario 3) or full (in both directions as in Scenario 2 with gateways) provision of communication to the global public switched network.*

***Type 2:*** *Those requiring no intervention by a third provider (as in Scenario 1 or Scenario 2 with boxes) and without the need for a gateway; in this case, the application of VoIP is seen as one of the multiple applications of the Internet world.”* (The Essential Report on IP Telephony, 2003).

Esta diferenciación se basa, claramente, en la sustituibilidad de la VoIP como servicio telefónico.

Como se ha mencionado anteriormente, la telefonía se caracteriza tecnológicamente por la posibilidad de transmitir sonido en tiempo real y el uso de numeración única, capaz de conectar a los abonados al sistema, permitiéndoles realizar y recibir llamadas hacia y desde otros abonados del servicio público telefónico.

Otras características como la calidad del servicio no son propias de la telefonía tradicional sino que son una consecuencia de las normas que la rigen. Técnicamente, la telefonía tradicional basada en el par de cobre u otras redes puede tener alcance nacional; de hecho, las áreas consideradas locales en distintos países suelen variar significativamente y dependen exclusivamente de una decisión de política pública pero no obedecen a una restricción técnica. Análogamente, la calidad de servicio

que conocemos para los servicios de telefonía se deben, por ejemplo, en el caso de la telefonía fija, a las exigencias de la normativa pero no es propia de la tecnología, prueba de ello es la distinta calidad de servicio que puede percibirse al utilizar los servicios de telefonía local en diversos países.

Por lo tanto, para determinar si la VoIP es telefonía debemos analizar la sustituibilidad entre ambos servicios. Así, cuando la VoIP no es transmitida en tiempo real o no permite establecer comunicaciones con otros abonados de telefonía pública a través de numeración propia, no es sustituta de los servicios de telefonía y, por lo tanto, no puede entenderse como un servicio telefónico. Este sería el caso de los Servicio Unidireccional y Servicios Privados que describe Subtel.

Para que el servicio de VoIP sea regulado como un servicio de telefonía, OfTel estima que se deben cumplir una cualquiera de estas tres condiciones: a) El servicio es “vendido o promocionado” como un sustituto de los servicios tradicionales de telefonía; b) el servicio aparece como un sustituto de la telefonía tradicional al usuario; o, c) el servicio provee al usuario del único medio de conexión a la red pública tradicional.

*“For VoIP service, OFTEL considers this should be regulated as a publicly available telephone service if any of the following apply: the service is marketed as a substitute for traditional PSTN services, or the service appears to customers as a substitute for public voice telephony, or the service provides the customer’s sole means of access to the traditional circuit switched PSTN.”* (Communications Outlook, 2003 OECD)

Como puede verse, el tratamiento regulatorio otorgado a la VoIP utiliza como criterio central la cualidad de ser sustituto o no del servicio telefónico tradicional. A este respecto, no se trata de una sustituibilidad económica, sino que funcional, que es la variable relevante para los efectos de establecer la normativa regulatoria aplicable. Se pueden entender como bienes o servicios sustitutos aquellos que “(...) no se utilizan juntos y el uso de uno de ellos excluye al otro, por ejemplo, mantequilla y margarina, zapatos y sandalias, raquetas de tenis y raquetas de badminton. Esos pares se llaman sustitutos o anticomplementarios”<sup>18</sup>. Si analizamos esta definición podemos constatar que bienes sustitutos no son necesariamente bienes idénticos pues, continuando con el ejemplo de estos autores, la mantequilla y la margarina no son el mismo producto. Más bien, la sustituibilidad de dos bienes o servicios se determina por su capacidad de satisfacer en niveles semejantes una misma necesidad. En el caso de la telefonía, la necesidad central a la que se asocia es la capacidad del usuario de generar y recibir llamadas en tiempo real con otros abonados de la red pública telefónica. Esta necesidad se puede satisfacer utilizando un servicio de telefonía convencional o un servicio de telefonía IP, en cuanto todos usen numeración pública asociada al plan de numeración telefónica. Así el grado de sustitución de dos servicios no deben medirse en función de su tecnología sino que en atención de las funciones que realiza y la percepción que sobre las mismas tienen los usuarios. Cuando dos servicios cubren la misma necesidad, en general, es posible afirmar que son sustitutos. Por ejemplo, la telefonía móvil se puede ofrecer utilizando tecnología analógica o PCS, ambas tienen distintas ventajas y características accesorias pero para la mayoría de los abonados de telefonía móvil resulta transparente el uso de cualquiera de ellas, pues ambas permiten al abonado satisfacer la misma necesidad. Por esta razón, la tecnología no es el factor determinante al momento de definir un servicio. Para catalogar la telefonía IP la autoridad

---

<sup>18</sup> Hirshleifer, Jack y Hirshleifer, David; “Microeconomía: Teoría del precio y sus aplicaciones”.

debe observar las características básicas que prestan estos servicios y luego analizar si ellas permiten satisfacer las necesidades que los abonados buscan al contratar un servicio telefónico.

Concordamos con este criterio de clasificación por cuanto la política de telecomunicaciones y la propia Propuesta de Subtel se basa en los principios de no discriminación y neutralidad tecnológica, en cuya virtud, un servicio debe normarse uniformemente, con independencia de que dicho servicio se pueda ofrecer recurriendo a dos o más tecnologías diferentes. Siguiendo esta política, la autoridad permitió la utilización de las redes HFC para ofrecer telefonía y optó por un modelo tecnológicamente neutro en el cual se exigió a las empresas que utilizaran esta tecnología las mismas obligaciones y derechos aplicados a aquellas que utilizaban el par de cobre para ofrecer telefonía fija. Lo mismo sucedió cuando la autoridad definió la normativa aplicable a la telefonía local inalámbrica (WLL).

Por esta razón consideramos que la normativa debe clasificar los servicios de VoIP en dos grandes grupos en función de su grado de sustituibilidad con la telefonía fija tradicional. Así, los servicios que permitan el uso de numeración pública y transmisión de sonido en tiempo real son servicios telefónicos, por lo que así deben considerarse en aplicación del principio de neutralidad tecnológica y, por lo tanto, normarse en función de la regulación propia de los servicios telefónicos. A la inversa, para aquellos servicios que no sean considerados sustitutos de los servicios telefónicos, no existiría el imperativo de aplicar el mismo estatuto normativo imperante para la telefonía.

La Subsecretaría ha diferenciado entre el SPTIP y el SPTVBA. A nuestro juicio ambos servicios pueden ser considerados como sustitutos de la telefonía fija por cuanto permiten a sus usuarios comunicarse con otros abonados al servicio público y permiten la comunicación en tiempo real.

### **3.2. Comparación de cada subcategoría de VoIP frente a la caracterización de la telefonía**

En su Propuesta, Subtel describe una tipología de VoIP que denomina Servicio Público de Telecomunicaciones de Voz IP, dentro de la cual subdistingue, a su vez, entre SPTIP y SPTVBA, según si el servicio se presta sobre redes propias o sobre Internet.

Ahora, ya analizados los elementos propios de la telefonía o servicio telefónico en su caracterización tradicional, a continuación se muestra cómo el Servicio Público de Telecomunicaciones de Voz IP propuesto por Subtel, en sus dos modalidades, SPTIP y SPTVBA, reúne claramente aquellos factores nucleares y definatorios del servicio telefónico, por lo que su regulación no ha de escapar al marco normativo establecido para los servicios de telefonía.

#### **3.2.1. SPTIP y SPTVBA presentan los elementos esenciales que definen al servicio telefónico**

a) Comunicaciones de voz y transmisión bidireccional y en tiempo real

La VoIP se suele definir, precisamente, como el transporte de voz sobre redes que usan Protocolo Internet.

El objeto del servicio que Subtel denomina Servicio Público de Telecomunicaciones de Voz (sobre redes IP), y que considera materia de futura regulación, es en efecto la transmisión directa de la voz, en forma bidireccional y en tiempo real. Al efecto, Subtel considera que las tipologías de VoIP identificadas como Servicio Unidireccional y Servicios Privados no requieren, por esta misma característica, ser objeto de una regulación específica.

Respecto del SPTIP, y más allá de su misma denominación, Subtel señala expresamente que ella corresponde a un servicio de telefonía local, provisto a través de redes IP. De la misma manera, describe el SPTVBA como el servicio público de telecomunicaciones que permite la prestación de comunicaciones de voz sobre Banda Ancha (Internet).

Luego, tanto el SPTIP como el SPTVBA cumplen con la característica más esencial del servicio telefónico y que nuestro Derecho sintetiza como la transmisión bidireccional de la palabra en tiempo real.

#### b) Numeración pública e interconexión

Caracterizando a los Servicios de Telecomunicaciones de Voz (sobre redes IP), Subtel define expresamente que éstos utilizarán numeración de la red pública telefónica.

Al efecto, dispone que el SPTIP hará uso de numeración del servicio público telefónico correspondiente a la zona primaria en la que opere (numeración de telefonía local).

El SPTVBA, a su turno, utiliza una numeración especial de alcance nacional, que permita la identificación del servicio y que se asigna de conformidad con las normas pertinentes del Plan Técnico Fundamental de Numeración Telefónica.

Entonces, tanto el SPTIP como el SPTVBA comparten también esta característica del servicio telefónico convencional.

A su vez, la Propuesta de Subtel establece expresamente la posibilidad de que los usuarios de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones de Voz (sobre redes IP) efectúen llamadas hacia y reciban llamadas desde terminales de la red pública telefónica.

Para ello establece la obligación de los concesionarios de SPTIP y de SPTVBA de interconectarse con dicha red.

En efecto, al definir y describir los Servicios Públicos de Telecomunicaciones de Voz (sobre redes IP), Subtel expresa claramente que se interconectan con otros servicios de telecomunicaciones y que están diseñados para interconectarse con otras redes de telecomunicaciones, respectivamente.

Luego, señala que para el caso del SPTIP la interconexión deberá realizarse con la red pública telefónica en cada zona primaria en que tenga presencia, en las mismas condiciones establecidas para la telefonía local.

Respecto del SPTVBA, prescribe que la interconexión con la red pública telefónica deberá realizarse en todas las zonas primarias, como servicio del mismo tipo y de conformidad con la normativa establecida para la interconexión de éstos, y a otros servicios VoIP. Sin perjuicio de indicar Subtel que el SPTVBA recibiría el tratamiento de un servicio público del mismo tipo, lo relevante es que dispone su obligación de interconectarse. El hecho que tal interconexión deba producirse en todas las zonas primarias simplemente es una consecuencia necesaria de la determinación de otorgarle numeración de carácter nacional.

Por su parte, por carecer de esta característica es que Subtel excluye de la regulación a las tipologías de VoIP calificadas como Servicio Unidireccional y Servicio Privado.

En suma, la integración del SPTIP y del SPTVBA con la red pública telefónica es total, pudiendo sus usuarios comunicarse entre sí y con los usuarios de aquella, con lo que puede concluirse que ambos servicios cumplen con este rasgo sustancial de la telefonía tradicional.

### 3.2.2. Las diferencias entre el SPTIP y el SPTVBA no desnaturalizan el carácter de ambos en cuanto a ser servicios de telefonía

Adicionalmente a la concluyente constatación consignada en el punto precedente, cabe destacar cómo aquellas diferencias apuntadas por Subtel entre SPTIP y SPTVBA resultan irrelevantes a la hora de encasillar a uno y otro servicio en el concepto de telefonía y atribuirles por tanto el carácter de servicio telefónico.

En efecto, las diferencias que ambos servicios tendrían en cuanto a su ubicación, acceso, interconexión, numeración y calidad, no permiten desconocer que el servicio prestado en uno y otro caso corresponde, en definitiva, al de comunicaciones telefónicas.

Ello pues, con prescindencia de tales distinciones, en ambos casos se trata de un transporte de voz, digitalizada mediante la tecnología de conmutación de paquetes, sobre redes basadas en el Protocolo IP (redes IP o Internet Banda Ancha), que utiliza numeración pública y que permite el acceso desde y hacia la red pública telefónica.

Por ende, nada justifica que los prestadores de uno y otro servicio sean sometidos a derechos y obligaciones por completo diferentes y discriminatorias respecto de aquellas aplicables actualmente a las concesionarias de servicio público telefónico.

#### a) Ubicación

Subtel señala en su propuesta que el SPTIP tendrá un carácter geográfico, asociado al medio de acceso físico, mientras que el SPTVBA tendrá un carácter a-geográfico, atendido su acceso a través de la Internet Banda Ancha.

Sin embargo, esta característica no determina que el servicio prestado sea o no telefonía. Así por ejemplo, no porque la telefonía local tradicional sea geográfica y la móvil sea a-geográfica, éstas adquieren o pierden el carácter de servicio telefónico.

En esto puede aplicarse por analogía lo que se ha resuelto respecto del carácter “alámbrico” o “inalámbrico” del medio utilizado para conducir la comunicación: cualquiera sea la característica que en este sentido defina a un determinado servicio de transmisión de voz, mantiene ese servicio su naturaleza de telefonía, simplemente en cuanto cumpla con las demás condiciones definidas para ese servicio.

#### b) Medio de acceso

Como describe Subtel, en el SPTIP el medio de acceso será suministrado por el proveedor del servicio mientras que en el SPTVBA, el medio de acceso será aquel utilizado para acceder a Internet Banda Ancha.

Sin embargo, el distinto tipo de medio que sustenta conduce la comunicación no altera en nada la circunstancia esencial de que el servicio prestado por ese medio sea, en definitiva, uno de telefonía, tanto como no altera esta calidad el distinto medio de acceso que utilizan la telefonía local y la telefonía móvil.

Efectivamente, lo que los usuarios contratarán con los prestadores de SPTIP o de SPTVBA, y obtendrán de éstos, será un servicio de transmisión de voz en tiempo real que les permitirá comunicarse con cualquier otro usuario de la red pública telefónica.

La titularidad de las redes empleadas para la prestación de un servicio telefónico no constituye un elemento determinante a la hora de catalogar al servicio como tal. Esta circunstancia, aparte de ser indiferente a la caracterización del servicio telefónico en la regulación nacional y extranjera, se encuentra expresamente prevista por nuestra normativa al permitir ésta que los concesionarios de servicios de telecomunicaciones (entre ellos los de telefonía) instalen sus propios medios o usen los de otras concesionarias, de acuerdo con las concesiones que les hayan sido otorgadas<sup>19</sup>; y carece de real relevancia atendida la obligación legal de interconexión que pesa sobre los concesionarios de servicios telefónicos.

Más bien lo que puede interpretarse de este planteamiento de la autoridad es que contempla la posibilidad de que el acceso al servicio telefónico se haga a través de medios dedicados al efecto o mediante medios utilizados para la conexión a Internet. Efectivamente, al incluir esta segunda alternativa se aprovecha un potencial de la VoIP y se aporta al servicio telefónico fijo el factor de la movilidad. Pero esto no parece justificar que la autoridad decida crear un tipo especial de servicio público que pueda aprovechar en exclusiva estos potenciales. Por el contrario y como se verá, en aplicación de los principios de neutralidad tecnológica y de regulación mínima, sería esperable que se permitiera que todos los concesionarios de servicio telefónico que cuenten con la tecnología adecuada, puedan incorporar estos atributos a sus respectivos servicios.

---

<sup>19</sup> Artículo 26 de la LGT y 48 del RGT.

c) Forma en que se debe establecer la Interconexión

Subtel define que tanto el SPTIP como el SPTVBA habrán de interconectarse con la red pública telefónica.

Ahora, el que el primero lo haga en cada zona primaria en la que tenga presencia, y que el segundo, además, deba hacerlo en todas las zonas primarias y además con otros servicios de VoIP, responde a una decisión regulatoria de la autoridad destinada simplemente a hacer efectiva la plena comunicación entre los usuarios de los distintos servicios, en directa compatibilidad con la definición nuclear de telefonía. Esta diferencia de tratamiento no está determinada por el sustrato esencial de la modalidad de servicio de que se trate y, asimismo, no afecta su calificación como servicio de telefonía. Más bien, este trato diferenciado se asocia a la decisión de permitir que el SPTVBA cuente con un atributo de movilidad, que tiene como consecuencia necesaria el que deba interconectarse en todas las zonas primarias.

Subtel podría variar el alcance de esta exigencia de interconexión sin que por ello se afecte la naturaleza del servicio prestado.

Demás está decir que, como opción regulatoria que es, tampoco altera el carácter telefónico del servicio prestado el que la concesión para explotar el SPTIP sea local, por cada zona primaria, mientras aquella necesaria para la prestación del SPTVBA reviste alcance nacional.<sup>20</sup>

d) Tipo de numeración utilizada

Tampoco altera el carácter telefónico del servicio prestado el que Subtel defina que el SPTIP haga uso de una numeración local, por cada zona primaria, mientras al SPTVBA se asigne una numeración pública de alcance nacional.

Una situación similar ocurre con la numeración asignada a los servicios telefónicos fijos y móviles, sin que ello altere su carácter de tal.

Así, como en el caso anterior, esta distinción tiene resorte únicamente en la decisión regulatoria de la autoridad.

e) Calidad del servicio

Subtel señala que la calidad exigida al SPTIP serán aquella establecida para el servicio telefónico, garantizada hasta el suscriptor, mientras que la del SPTVBA depende de la calidad de la Internet Banda Ancha y se garantiza sólo hasta el punto de acceso a ella.

---

<sup>20</sup> Así, la regulación originaria de las concesiones de servicio público telefónico inalámbrico en la banda de frecuencias 3.400-3.700 MHz bajo la forma de concesiones nacionales, y la subsiguiente autorización de su prestación a través de concesiones regionales (según exigencia de la Resolución N°584 de la H. Comisión Resolutiva) en nada alteró la naturaleza telefónica del servicio WLL.

Ahora, la mayor o inferior calidad final del servicio no altera la naturaleza misma de éste. Por lo demás, la calidad que ha de cumplir un servicio es aquella definida por la normativa o autoridad sectorial pertinente, por lo que éstas pueden elevar o disminuir los estándares requeridos y, con ello, igualar o distanciar en este respecto a las diversas modalidades existentes para su prestación. Dicho de otro modo, y como reconoce Subtel en su propuesta, la definición de la calidad exigida depende de la decisión regulatoria que se adopte sobre el particular.

Por lo demás, incluso en la telefonía tradicional cada operador sólo puede responder por la calidad de servicio otorgada por las instalaciones bajo su control. Por ejemplo, si una llamada debe encaminarse desde la red de un operador a la red de otro operador, el primero no podrá garantizar la calidad de servicio otorgada por el segundo operador, y la calidad de servicio que finalmente obtiene el usuario responde a las exigencias de calidad que la normativa impone por separado a cada operador involucrado en cada comunicación.

Teniendo en consideración lo anterior, el que una llamada utilice total o parcialmente la Internet, y que, por tanto, para el respectivo operador no sea posible garantizar la calidad de la llamada en dicho segmento, no constituye ninguna diferencia relevante respecto de la situación imperante actualmente.

Desde el punto de vista opuesto, si bien la voz sobre Banda Ancha puede ofrecer eventualmente una menor calidad de servicio, no es menos cierto que esta probablemente será un resultado transitorio y a medida que las conexiones de Banda Ancha implementen sistemas de priorización de paquetes de voz o aumenten su ancho de banda esta supuesta menor calidad será imperceptible o desaparecerá del todo. Por cierto, incluso hoy en día es perfectamente posible que un servicio de este tipo tenga una calidad de voz similar al de la telefonía tradicional.

En definitiva, sobre esta temática y con la probable la incorporación masiva del Protocolo de Internet a las comunicaciones telefónicas, más que la creación de nuevos tipos de servicios públicos, el gran desafío para la autoridad será el establecimiento de criterios para acotar las responsabilidades sobre la calidad que sean atribuibles a cada operador y definir nuevos estándares de calidad, que sean aplicables a todos los prestadores de un servicio (con independencia de la tecnología utilizada), o –sólo en caso que ello sea imposible en lo inmediato– establecer estándares diferenciados que la autoridad considere equivalentes. Junto a lo anterior, sería conveniente que la autoridad determine cómo se informará a los usuarios sobre tales responsabilidades y estándares a fin de que pueda evaluar entre los distintos proveedores.

### 3.3. Conclusiones

a) Los Servicios Públicos de Telecomunicaciones de Voz (sobre redes IP) que describe Subtel, tanto en su modalidad de SPTIP como de SPTVBA, reúnen todos los elementos consustanciales que caracterizan al servicio telefónico tradicional. Esto se puede graficar de la siguiente forma:

Atributo	Telefonía actual	SPTIP	SPTVBA
Comunicación de voz	Si	Si	Si
Bidireccional y en tiempo real	Si	Si	Si
Con numeración pública e interconexión	Si	Si	Si

b) A su vez, las diferencias apuntadas por Subtel entre SPTIP y SPTVBA, no alteran la caracterización de ambas modalidades de comunicación de voz como servicios de telefonía. Todas las diferencias anotadas responden únicamente a la opción por alguna de varias alternativas regulatorias que puede seguir la autoridad dentro de la esfera de explotación y prestación de los servicios telefónicos, y no privan al SPTIP ni al SPTVBA de su carácter de servicio telefónico.

c) A mayor abundamiento, los usuarios de SPTIP y de SPTVBA recibirán un servicio de tráfico de voz que claramente tiene la aptitud de sustituir al servicio de telefonía convencional, siendo evidente la equivalencia funcional existente entre los servicios de telefonía tradicional, SPTIP y SPTVBA.

Siendo uno mismo el servicio prestado en definitiva a los consumidores, esto es, un servicio de telefonía, las únicas distinciones existentes entre las modalidades referidas dicen relación con los medios tecnológicos aplicados en su prestación (conmutación de circuitos en la telefonía tradicional y conmutación de paquetes en la VoIP).

Sin embargo no desconocemos que la aplicación del protocolo de Internet al servicio telefónico impone al regulador el desafío de revisar las cargas y obligaciones contempladas para la telefonía y de adecuar los estándares y restricciones a fin de permitir que todos los operadores puedan aprovechar, en igualdad de condiciones, los beneficios que pueda ofrecer esta nueva tecnología.

## **4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA SUBTEL**

### **4.1. Dudas o reparos específicos a la propuesta**

#### **4.1.1. Tratamiento diferenciado a un mismo tipo de servicio**

Nuestra detallada explicación acerca de la naturaleza de los servicios regulados por la norma apunta, justamente, a poner acento en el hecho que, en nuestra opinión, el tratamiento diferenciado que se hace entre SPTIP y SPTVBA, de materializarse, se constituiría en un trato diferenciado sin la debida justificación legal ni técnica, lo que implica desde el punto de vista de la normativa chilena, una discriminación arbitraria.

Efectivamente, en aplicación del principio de no discriminación arbitraria y, especialmente, del de neutralidad tecnológica, ambos comentados precedentemente, esas dos modalidades de VoIP exigen ser sometidas a un marco regulatorio común que considere unas mismas exigencias, obligaciones y derechos para todos los prestadores.

Existiendo en nuestro ordenamiento jurídico un estatuto aplicable a la prestación de los servicios de telefonía -y demostrado que son tales tanto la SPTIP como el SPTVBA-, al mismo han de sujetarse todas aquellas modalidades en que aquél servicio se preste, cualquiera sea la tecnología utilizada (telefonía por pares de cobre, WLL, HFC, en el futuro eventualmente el PLC, y ahora con protocolo internet, ya sea en sus variantes de SPTIP o SPTVBA).

El ordenamiento jurídico no parece conferir facultades a la autoridad sectorial para sustraer a una de dichas modalidades del marco normativo vigente que regula la telefonía, menos aún en base a consideraciones de índole tecnológica. Por amplias que sean las facultades de Subtel para aplicar, controlar e interpretar la LGT, no pareciera estar habilitada para efectuar administrativamente la exclusión referida precedentemente, pues nunca le será lícito efectuar distinciones ahí donde el legislador no las ha hecho. Sobre el particular, baste considerar la historia del establecimiento de la regulación de la telefonía local inalámbrica (WLL) y su posterior concurso público.

A fin de concluir que la autoridad sectorial cuenta con las facultades necesarias para establecer esta regulación diferenciada, probablemente resulte indispensable una enmienda a la normativa legal y reglamentaria vigente, que excepcione expresamente a una determinada modalidad de prestación del servicio telefónico del estatuto general establecido para el mismo.

A su vez, para que el servicio de telefonía así excluido de la regulación general haya de ser subsumido en una nueva categoría de servicio público de telecomunicaciones hasta ahora inexistente –catalogada en este caso por Subtel como SPTVBA–, resulta imprescindible una previa modificación reglamentaria que incorpore esa nueva variedad de servicio público de telecomunicaciones a la enumeración taxativa que de los mismos contiene el RGT.

#### **4.1.2. Proveedores de acceso a Internet y SPTVBA**

La propuesta señala en su página 12, que: *“En los casos en que el acceso de banda ancha a la red de Internet sea provisto por quien ofrece o proporciona el SPTVBA, no se aplicará la presente normativa en discusión, por tratarse de casos de provisión de servicio público telefónico. La concesión de SPTVBA no habilitará para efectuar esa provisión conjunta, debiendo existir una concesión de servicio público telefónico para tal efecto.”*

De lo anterior pareciera desprenderse que los proveedores de acceso de Banda Ancha no podrán suministrar el SPTVBA por sí mismos sino que estarán obligados a constituirse como concesionarios de Servicio Público Telefónico. Esta conclusión no parece ser consistente con el cuerpo del documento ni con la argumentación de la propia Subtel. Asumimos que lo que se quiere expresar simplemente es que la concesión de SPTVBA no ampara el medio utilizado por el usuario para acceder a Internet de Banda Ancha, y que por este motivo, los proveedores de acceso a Internet de Banda Ancha deberán contar con la concesión y/o permiso correspondiente que los habilite a instalar, operar y explotar tales medios.

Junto con aclarar lo anterior, resulta fundamental aclarar que la concesión de Servicio Público Telefónico no es el único título habilitante que permite instalar medios de acceso a Internet, puesto que dentro del marco regulatorio vigente existen otros títulos habilitantes para estos efectos.

#### 4.1.3. Cargos de Acceso

La normativa Chilena establece el pago de Cargos de Acceso por el uso de las redes de otras concesionarias de servicio público telefónico. Este cargo es pagado por las concesionarias de servicios intermedios por originar o terminar llamadas en redes de concesionarios de telefonía local, móvil y rural o por los concesionarios de telefonía por terminar llamadas en otros concesionarios de telefonía local, móvil o rural.

Dado que la autoridad pretende aplicar los principios de neutralidad tecnológica a la normativa para los servicios de SPTIP y SPTVBA, sólo cabría esperar que el esquema de pago y cobros de cargos de acceso entre concesionarias de telefonía local, móvil y rural con los concesionarios de SPTIP y SPTVBA se mantenga inalterado e igual para ambos. Sin embargo, el documento de consulta no es explícito al respecto.

En efecto, la normativa propuesta dispone que los concesionarios de SPTVBA se interconecten con la red pública de telecomunicaciones, gracias a lo cual podrían terminar llamadas en otros concesionarios de telefonía. Esta terminación de llamadas implica el uso de la red de la empresa de destino y por lo tanto tiene asociado un costo. Resulta necesario entonces que los concesionarios de SPTVBA remuneren adecuadamente las redes de las cuales hacen uso, y ello, mediante el pago de los cargos de acceso correspondientes según los respectivos decretos tarifarios. De no suceder lo anterior, estos concesionarios contarían con una importante y artificial ventaja competitiva por cuanto además de no tener que hundir inversiones para acceder a los usuarios (lo cual se realizaría a través de las conexiones de Banda Ancha), eludirían uno de los principales costos de toda empresa de telefonía local. Esta discriminación perjudicaría gravemente el equilibrio regulatorio de la industria favoreciendo arbitrariamente a los concesionarios que efectivamente invierten en redes de acceso.

En definitiva, resulta indispensable que la propuesta reglamentaria especifique la manera en que operarán los concesionarios de SPTIP y SPTVBA respecto a los pagos y cobros por cargos de acceso. Lo anterior, y como se mencionará más adelante, también debe ser aclarado en particular para aquellos casos en que estas empresas hacen eventual uso de las redes de un tercero ya sea a través de desagregación o reventa.

En nuestra opinión, resulta del todo claro que ambos tipos de concesiones (SPTIP y SPTVBA) así como tienen la obligación de pagar por el uso de las redes de terceros, también tienen el derecho a cobrar por el uso de sus propias redes. Dado que según la legislación vigente las tarifas por el uso de redes deben reflejar los costos eficientes de acuerdo a las proyecciones de demanda y consiguientemente al tamaño de las empresas tarifadas, en consecuencia el valor definitivo de dichas tarifas debe ser asimétrico en áreas geográficas comunes, esto es, diferentes empresas en una misma área geográfica deben cobrar diferentes valores por el uso de su red, tal como sucede hoy, correctamente a nuestro juicio.

Sin embargo, sobre este aspecto cabe recordar que en el mensaje que, mediante su Oficio N°4399 de noviembre de 2002, el Ministerio de Economía proponía al Presidente de la República para remitir al Congreso el “Proyecto de Ley que regula el procedimiento de fijación de tarifas de los servicios de telecomunicaciones”, refiriéndose a la asimetría de cargos de acceso para un mismo

servicio en una misma zona geográfica, señalaba que ello lleva asociado entre otros graves problemas: que sería incompatible con un mercado competitivo y subsidiaría a empresas ineficientes (letras a) y b) del capítulo I, numeral 2).

Sin entrar a discutir si las reformas regulatorias que la autoridad ha pretendido introducir en los últimos 18 meses han sido precedidas o no del debido análisis en profundidad, considerando la cercanía en el tiempo de esta idea legislativa –inconclusa– patrocinada por el actual Ministro de Economía, cabría tal vez a lo menos esperar conocer la opinión de ese ministerio antes de proseguir con una reforma de la magnitud que importa el tratamiento de la VoIP. Ello, por cuanto de ese análisis podría emerger como resultado: a) que los graves problemas asociados a la asimetría de cargos de acceso nunca han sido tales pues de lo contrario la autoridad estaría implícitamente calificando al SPTVBA como incompatible con el mercado competitivo y que, siendo además ineficiente, recibe un subsidio de sus competidores; o b) que los concesionarios de SPTVBA no tienen derecho a percibir remuneración por concepto de cargos de acceso, en cuyo caso otros concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones como Nextel tampoco lo tendrían. Sin embargo el establecimiento de esto último implicaría la necesidad de reformar la actual legislación de telecomunicaciones.

Insistimos en que la opinión de VTR al respecto es simple. Todo operador de telecomunicaciones interconectado, cuyas redes son utilizadas por terceros para la terminación de sus propios tráficos, tienen derecho a percibir una justa remuneración por el señalado uso de infraestructura, lo que en nuestra legislación se concreta en la fijación de cargos de acceso para todos los operadores, en conformidad con un modelo de empresa eficiente que considera para cada caso la escala de operación de que se trate, y que redunde, normal y naturalmente, en cargos de acceso asimétricos, como lo han señalado en el pasado, diversas autoridades judiciales y administrativas.

#### **4.1.4. Movilidad**

La propuesta de Subtel señala respecto al SPTIP *“Este tipo de concesión corresponde a un servicio de telefonía local, provisto a través de redes IP dedicada (no Internet), que está definido para cada Zona Primaria, hace uso de numeración del servicio público telefónico correspondiente a la Zona Primaria y se interconecta con la red pública telefónica en cada Zona Primaria en que tenga concesión”*. Luego, respecto del SPTVBA, dice: *“Se debe establecer numeración especial, de carácter nacional, que permita identificar al usuario en la red pública telefónica y que este sea identificado por otros usuarios, considerando las particularidades de ubicación y calidad correspondientes”* (Numeral V, puntos 1 y 2).

Por lo tanto, la propuesta de Subtel plantea el uso de numeración local para los SPTIP y de numeración nacional para los concesionarios de SPTVBA. Además, en los mismos puntos antes citados, Subtel especifica que se seguirán los principios de no discriminación y neutralidad tecnológica como pilares básicos de la nueva normativa para telefonía IP, lo cual implicaría que no se harán más distinciones que aquellas fundamentadas en razones tecnológicas, y no se beneficiará a un servicio por sobre otro.

Los concesionarios de SPTIP, al igual que los concesionarios de SPTVBA, deberán hacer uso de tecnología IP para cubrir la última milla. Tecnológicamente ambos utilizarán un número IP que deberá ser traducido para interactuar con la red pública de telefonía local. Por esta razón, ambos servicios tendrán la capacidad de tener asociada numeración nacional.

Técnicamente es factible que un abonado utilice el SPTIP desde su domicilio sin la necesidad de acceder a Internet, y en los casos que lo solicite, que pueda acceder a su número a través de una conexión de Banda Ancha ubicada en otra locación. De esta forma el abonado podría recibir y realizar llamadas desde su domicilio o desde cualquier otro punto con conexión a Banda Ancha.

En general, de la aplicación de los principios citados por Subtel, puede concluirse que en realidad la movilidad debería otorgarse a todas las tecnologías que puedan administrarla y no sólo aquellas que se denominen IP, cuestión que en el tiempo puede ir cambiando. Restringir artificialmente el uso de numeración nacional permitiendo su uso exclusivamente a los concesionarios de SPTVBA implicaría coartar la innovación tecnológica, las posibilidades que esta tecnología permite, y en especial violar los principios de no discriminación y de mínima regulación.

Excusar la autorización a otros actores de esta ventaja, en caso de ser otorgada a los concesionarios de SPTVBA, sólo vendría a confirmar que la única diferencia existente entre uno y otro servicio, es la calificación jurídica efectuada por la autoridad, y no una característica inherente a la tecnología.

En definitiva, creemos que la normativa para la telefonía IP no debe ser restrictiva respecto al uso de numeración nacional y debe permitir que sea el propio concesionario quien decida, según sus posibilidades técnicas y comerciales, el tipo de numeración que desea ofrecer a sus abonados.

#### **4.1.5. Régimen Transitorio**

La propuesta de Subtel señala: *“Durante los primeros 18 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente normativa, se asignará exclusivamente numeración de Servicio Público Telefónico Local a las concesionarias de SPTVBA. Una vez transcurrido dicho plazo, se hará uso de la numeración especial antes definida, la que estará en concordancia con la numeración que se defina a nivel internacional para las prestaciones de este tipo”*.

Concordamos con la autoridad respecto de la importancia de observar el régimen de numeración que defina la ITU u algún otro organismo internacional. Ello, por cuanto los beneficios asociados con la existencia de un sistema de numeración compatible con el estándar internacional superan con creces los beneficios asociados a un inicio prematuro. Es nuevamente debido a que este tipo de definiciones se encuentran aún pendientes en el mundo que aconsejamos avanzar con extrema prudencia en la regulación de la VoIP.

El uso de una numeración nacional que sea compatible con el estándar internacional podría a largo plazo permitir a los abonados realizar y recibir llamadas desde cualquier parte del mundo utilizando una conexión de Banda Ancha. Es más, ello podría traducirse en menores tarifas para llamadas entre abonados de telefonía IP alrededor del mundo o menores tarifas para llamadas de larga distancia. Considerando el crecimiento de las conexiones de Banda Ancha a nivel internacional, estos atributos probablemente resulten mucho más valiosos a largo plazo. La elección de una

numeración no compatible con el estándar internacional dejaría a Chile sin estos beneficios, alejando al país del estándar que probablemente a largo plazo se transforme en el más utilizado.

El otro aspecto que requiere aclaración en este régimen transitorio es si durante los primeros 18 meses los concesionarios de SPTVBA deberán implementar los mecanismos necesarios para que sus abonados puedan optar al sistema de multicarrier. A nuestro juicio no existen razones legales para que no sea así, y económicamente, dado que estos servicios serían sustitutos del servicio de telefonía local y dado que se desea resguardar el principio de no discriminación, la autoridad debería exigir explícitamente a los concesionarios de SPTVBA las mismas obligaciones que impone a los concesionarios de telefonía local. Ello implica que estos deberían aceptar las interconexiones de los concesionarios de servicios intermedios que deseen interconectarse con ellos. De lo contrario los abonados a estos servicios no se verían beneficiados de la competencia que se ha logrado desarrollar en el mercado de la larga distancia.

Por último, creemos también importante que la autoridad aclare de qué forma se llevaría a cabo la transición desde la numeración local a la nacional, una vez expirado el período inicial. Al respecto, consideramos relevante que esa transición se realice de forma voluntaria, permitiendo a los proveedores de VoIP (SPTIP y SPTVBA) que lo deseen optar por rangos de numeración nacional para ofrecerlos a los abonados que estén interesados por obtener numeración de este tipo. Ello por cuanto, dadas las características de este servicio, probablemente uno de sus nichos naturales sean las empresas, las cuales podrían preferir mantener su numeración local con tal de no perder la asociación de la marca con el número telefónico de la empresa. Una transición forzosa, perjudicaría a este segmento y a aquellos abonados interesados en mantener su numeración y que no se benefician mayormente de la movilidad que permite este servicio.

Como concepto general al respecto, en definitiva, con prescindencia de la existencia de la tecnología de VoIP, debería haber dos numeraciones, una nacional y otra local. Por supuesto, como se ha señalado, y como sucede en el mercado móvil, en el caso de la utilización de numeración nacional, los operadores correspondientes deben estar interconectados en todas las Zonas Primarias del país.

#### **4.1.6. SPTIP y SPTVBA sobre redes móviles**

La Banda Ancha o servicios de acceso a Internet de alta velocidad se prestan a través de diversas redes y tecnologías. Las redes de par de cobre y HFC sostienen la mayor parte de las conexiones de Banda Ancha pero también existen otras tecnologías como WLL y las actuales redes de telefonía móvil, que día a día se convierten en medios de acceso cada vez más relevantes. Particularmente las redes móviles han experimentado un importante crecimiento como medio de acceso a Internet. Si bien su participación aún es baja, las inversiones que han realizado ciertos operadores y el advenimiento de la telefonía 3G hacen que esta plataforma pueda ganar relevancia como medio de acceso a Internet en los próximos años. Es más, la cobertura de las redes móviles, hacen que éstas se transformen en muchos casos en la única alternativa de acceso a Internet en zonas rurales o menos densas.

Por las razones anteriores, surge naturalmente la necesidad imperiosa de que en su propuesta regulatoria la autoridad le dé un tratamiento específico a dichos operadores para la operación de los

servicios de VoIP. No hacerlo, sería desconocer la existencia de un importante medio de acceso a banda ancha así como imponer una discriminación absolutamente injustificada.

#### 4.1.7. Denominación de servicio y claridad frente a los usuarios

La Propuesta de la autoridad dispone: *“La responsabilidad del concesionario por la calidad del servicio se acaba en el punto en que el usuario accede a ésta a través de Internet. Se deben cumplir con todas las normas de interconexión y de calidad que correspondan, con el alcance antes señalado”*. De lo anterior, aparentemente la autoridad pretendería liberar a los proveedores de SPTVBA de las obligaciones de calidad de servicio exigidas a los proveedores de telefonía tradicional.

En general, los usuarios del servicio de telefonía local gozan de una excelente calidad de servicio sin importar el concesionario donde tienen contratado el servicio. Por esta razón la calidad del servicio ha dejado de ser un factor diferenciador y los usuarios asumen una buena calidad de audio al minuto de contratar el servicio.

Es sabido que la telefonía sobre Banda Ancha puede presentar una serie de problemas relacionados con la calidad de servicio como por ejemplo la pérdida de paquetes, eco, etc. Sin una adecuada información, ciertos concesionarios de SPTVBA podrían utilizar esa asociación para ofrecer un servicio “sustituto” de la telefonía local pero sin la calidad de sonido propia de la telefonía local. Para evitar que los concesionarios de SPTVBA operen como “free riders” sobre la confianza que han establecido las concesionarias de telefonía local, resulta esencial que la oferta y publicidad de estos productos sea clara respecto a la calidad de sonido que ofrecen y, en caso de que la norma lo permita, respecto a otros aspectos que las diferencian de la telefonía tradicional.

#### 4.1.8. Obligaciones de desagregación y reventa

Actualmente la industria nacional ha visto proliferar numerosas obligaciones de desagregación y reventa de servicio sobre operadores no dominantes ya sea de telefonía fija o móvil. De hecho, Subtel se encuentra embarcada en la promulgación de la normativa correspondiente que reglamenta la prestación de los servicios de desagregación y reventa.

Inspirándose una vez más en el principio de no discriminación, resultaría del todo incoherente que los concesionarios de servicios de telecomunicaciones (como Nextel) y en particular los eventuales concesionarios de SPTVBA no estén afectos a este tipo de obligaciones.

Como reiteradamente lo ha hecho ver VTR, la lógica económica y experiencia internacional indican que la imposición de obligaciones de desagregación y reventa de servicios sobre operadores no dominantes, lejos de promover la competencia constituye un poderoso freno a la misma. En consecuencia, si la autoridad considera en su propuesta que los concesionarios antes mencionados no deben quedar afectos a tales obligaciones (cuestión que no se declara explícitamente), considerando que claramente no existirían razones legales para aplicar tal discriminación sino sólo razones económicas, debería entonces liberarse de dichas obligaciones a todos los operadores no dominantes independientemente de la tecnología que exploten, de los atributos de movilidad o no de su numeración, de su denominación comercial, cobertura o cualquier otro atributo particular. En

definitiva, esta es una materia que debe ser abordada explícitamente en la futura normativa de la VoIP y sobre la que, en general, desde hace tiempo parece importante conocer públicamente la posición de Subtel.

## **4.2. La Propuesta de Subtel frente a los Objetivos de Política Pública**

A continuación analizaremos, en función de la propuesta reglamentaria de Subtel, la contribución del ingreso de estos servicios a los objetivos de política pública que debieran orientar la normativa sectorial y que ya se han indicado con anterioridad.

### **4.2.1. El SPTIP frente a los Objetivos de Política Pública**

La propuesta de Subtel respecto a este servicio propone a grandes rasgos permitir el uso de la tecnología IP, manteniendo todas las obligaciones y derechos propios de un concesionario de telefonía local utilizando numeración local. Esta, si bien ya era una situación consolidada en nuestro país bajo la ejecución de proyectos como WLL u otros que utilizan tecnología IP, merece la pena detenerse a analizar cómo lo indicado en la propuesta de Subtel contribuye al cumplimiento de los objetivos de política pública.

#### **a) Promoción de la competencia**

Si las empresas deciden ofrecer el SPTIP y con ello aumentan sus zonas de cobertura, probablemente la introducción de este servicio incentive la competencia tanto en telefonía fija como Banda Ancha. Ello se debe a que el SPTIP, al estar vinculado al despliegue de redes de datos, se puede ofrecer en conjunto con el servicio de Banda Ancha.

Probablemente, al evaluar la conveniencia de extender su cobertura, las empresas interesadas contemplen en su evaluación la penetración que lograrán con ambos servicios pues existen economías de ámbito entre ellos. Pero más importante que lo anterior es que tratándose de una tecnología que reduce importantemente los costos de conmutación, entonces muy probablemente el despliegue de redes competitivas se haga posible en zonas que antes no eran económicamente atractivas. Por lo tanto, de concretarse proyectos de SPTIP, éstos efectivamente contribuirían a elevar el nivel de competencia en telefonía y Banda Ancha.

#### **b) Protección al usuario**

La autoridad plantea imponer a este servicio todas las normas relativas a la calidad de servicio, facturación, información, etc., propias del servicio telefónico local tradicional. Ello implica que los costos relacionados con este servicio serían superiores a los que enfrentaría de no imponerle estas obligaciones, con lo cual el precio que paguen los usuarios será superior al que enfrentarían de no existir tales restricciones, aún cuando ello les garantizaría una buena calidad de servicio. De la propuesta de Subtel se desprende que la autoridad está más bien orientada a beneficiar la protección al usuario final, pero en el caso particular del SPTIP, anteponiendo la calidad del servicio por sobre otros objetivos propios de la protección al usuario como lo serían por ejemplo lograr menores tarifas.

c) Promoción de la inversión y la innovación

Actualmente todas las empresas de telefonía local con redes propias ofrecen también servicios de Banda Ancha, y los ISP que no cuentan con redes arriendan a las empresas de telefonía local dominantes la conexión al usuario final. Como se ha dicho, el SPTIP, al utilizar tecnología IP para ofrecer telefonía permitiría reducir ciertos costos. Además, de ofrecer en forma conjunta el servicio de telefonía y Banda Ancha las empresas podrían lograr los ahorros propios de las economías de ámbito existentes entre ambos servicios cuando se prestan a través de la misma infraestructura. Por lo demás, dado que el SPTIP podría ofrecerse en conjunto con el acceso a Banda Ancha, probablemente su oferta incentive el desarrollo de redes IP de alta velocidad.

Estos beneficios podrían incentivar a las empresas de telefonía local a expandir sus respectivas áreas de cobertura. Dado que este servicio requiere administrar la conexión con el abonado, las empresas que deseen ofrecer el servicio están obligadas a invertir en redes o en la infraestructura que les permita cubrir la llamada “última milla”.

Por estas razones el SPTIP colaborará en aumentar la inversión en telecomunicaciones, principalmente cuando el aumento de cobertura se realice con infraestructura propia, y en mucha menor medida si dicha expansión se apoya en medios de terceros como sería el caso de la desagregación de redes.

Por cierto que la implementación del estándar IP en los servicios públicos de telefonía no requerirá de muchos incentivos, considerando las ventajas y beneficios asociadas a esta tecnología. En este sentido, por el sólo hecho de establecer reglas claras para su implementación, la Propuesta de Subtel está en plena concordancia con este objetivo.

Específicamente respecto del aumento de la penetración telefónica y de Banda Ancha, si bien el SPTIP probablemente se vincule con la oferta de Banda Ancha, este servicio también puede ofrecerse individualmente sin la necesidad de contratar otros servicios. Por lo tanto el SPTIP puede contribuir a una mayor penetración telefónica. Es más, dado que la decisión de operar en una nueva localidad probablemente se relacione con las expectativas de penetración de telefonía y Banda Ancha, es probable que los proveedores de dicho servicio incentiven la contratación de Banda Ancha traspasando a los usuarios las economías de ámbito existentes en la provisión conjunta de ambos servicios con lo cual también aumenta la penetración en Banda Ancha.

En definitiva, el SPTIP puede colaborar en buena medida con los objetivos de política pública. Pero estos resultados dependerán del interés de las empresas por desarrollar este servicio pues la mera autorización no asegura que la empresa privada se interese en desarrollar proyectos asociados con este servicio. Para que ello suceda se deben generar los estímulos necesarios para que las empresas se decidan a ofrecer SPTIP y, como veremos más adelante, la existencia del SPTVBA como ha sido hasta ahora concebido lamentablemente apunta en la otra dirección.

Resulta esperable que el SPTIP se vincule comercialmente con la oferta de Banda Ancha y por lo tanto enfrentará competencia directa del SPTVBA. Si el SPTVBA no cuenta con las obligaciones normativas propuestas para el SPTIP, entonces podrá ser ofrecido con menores costos y estará en mejores condiciones para competir respecto de la variable precio, lo cual podría incentivar a las

empresas a ofrecer este último (a través de una subsidiaria) en reemplazo del SPTIP. Ello cobra mayor relevancia si la calidad de servicio que logran ofrecer los concesionarios de SPTVBA es similar o suficientemente cercana a la del SPTIP. Si la calidad resulta “aceptable” y en conjunto con los beneficios propios de la numeración nacional, la demanda por SPTIP se vería sustancialmente reducida. Bajo este escenario resulta poco probable que la empresa privada invierta para ofrecer SPTIP cuando podrían ofrecer SPTVBA sin la necesidad de invertir.

Por lo tanto, la realización de los beneficios inherentes en el SPTIP dependerá de la brecha normativa existente entre el SPTIP y el SPTVBA. Si imperara una normativa asimétrica en cuanto a la carga regulatoria de ambos sistemas y estas diferencias se traducen en mayores costos operacionales para los proveedores del SPTIP, es muy poco probable que este servicio se desarrolle favorablemente y por lo tanto que aporte a la inversión, un mayor nivel de competencia y al aumento de la penetración telefónica y de Banda Ancha del país.

#### **4.2.2. El SPTVBA frente a los Objetivos de Política Pública**

La propuesta de Subtel respecto a este servicio propone a grandes rasgos permitir el uso de la tecnología IP para ofrecer telefonía a través de la conexión de Banda Ancha del usuario con el uso de numeración de carácter nacional y con una menor carga regulatoria respecto del SPTIP.

##### **a) Promoción de la competencia**

Si bien el SPTVBA puede transformarse en una nueva alternativa en telefonía, su aporte a la competencia está limitado al número de abonados de Banda Ancha. Actualmente, al menos el 67% del mercado de Banda Ancha es provisto a través de infraestructura propia por empresas no dominantes en telefonía fija<sup>21</sup> y por lo tanto es posible afirmar que este segmento de abonados es el que concentra la mayor competencia en redes, es decir, la mayoría de los abonados de Banda Ancha está en condiciones de elegir a su proveedor de telefonía fija gracias a que la inmensa mayoría de los ISP con infraestructura propia de acceso al usuario final también ofrecen telefonía local. Más aún, el número de abonados de Banda Ancha hoy sólo alcanza los 410.000 mientras los abonados de telefonía fija son alrededor de 3,5 millones. Por esta razón el aporte del SPTVBA a la competencia en telefonía local sería muy limitado.

##### **b) Protección al usuario**

En su propuesta la autoridad asume que el SPTVBA no puede garantizar una calidad de servicio similar a la de la telefonía local o a la del SPTIP. Por tanto, contempla permitir a los proveedores de SPTVBA que ofrezcan, al usuario final, una calidad de servicio menor a la de otros proveedores de telefonía.

Si bien la transmisión de voz dirigida a proveedores conectados a Internet utilizando redes de Banda Ancha puede técnicamente satisfacer los estándares propios de la telefonía convencional, una exigencia de este tipo encarecería sustancialmente los costos asociados con la oferta de SPTVBA y con ello las tarifas a público de este servicio. De lo anterior es posible inferir que, a diferencia de la propuesta para SPTIP, en este servicio la autoridad ha preferido favorecer la tarifa a público antes

---

<sup>21</sup> Fuente. Diario financiero, 16 de agosto de 2004

que la calidad de servicio a la que accede el usuario. Si bien esta decisión pudiere ser razonable, no resulta coherente que el factor “precio” prime en los SPTVBA y el factor “calidad” prime sobre el SPTIP. Ello pues el SPTVBA apunta a un segmento de mercado objetivo de mayor nivel socio económico que el SPTIP, servicio que podría contratarse con independencia del servicio de Banda Ancha y que gracias a los ahorros de costos propios de la tecnología IP podría traducirse en menores tarifas a público. Al priorizar de esta forma, los usuarios de mayores recursos podrán optar a una tarifa más económica para contratar el servicio telefónico local mientras que los sectores de menores recursos y que, en mayor medida se verían beneficiados por la posibilidad de sustituir calidad por precio, no tendrán la posibilidad de hacer dicha elección.

### c) Promoción de la Inversión e Innovación

El SPTVBA utiliza las redes de Banda Ancha desplegadas y administradas por otras empresas para ofrecer sus servicios, por lo tanto su oferta no requiere desplegar redes ni infraestructura alguna. Por esta razón el SPTVBA difícilmente se traduciría en un generador de infraestructura. Más aún, este servicio competiría en cierta medida con los servicios de telefonía tradicional y el SPTIP.

Según la propuesta de la autoridad, la carga regulatoria que enfrentaría el SPTVBA podría ser menor a la que enfrente cualquier otro proveedor de telefonía local. Ello, unido a los beneficios de operar sin la necesidad de inversión en infraestructura y de no enfrentar costos por acceder al abonado que origina la llamada, podría traducirse en un importante diferencial de tarifas entre los servicios de telefonía tradicional o SPTIP con el SPTVBA. Si este diferencial de tarifas, basado en gran medida en las distintas cargas regulatorias, es suficiente para compensar una supuesta menor calidad de servicio, los abonados de Banda Ancha preferirán mayormente el SPTVBA por sobre el SPTIP. Ello restaría participación al SPTIP que si requiere de inversión para ser ofrecido y por lo tanto la carga normativa que se establezca para el SPTVBA puede afectar las decisiones de inversión en telefonía tradicional y en mayor medida del SPTIP (pues el porcentaje de abonados de SPTIP que también cuenten con Banda Ancha naturalmente será muy superior al de los abonados de telefonía local convencional). Por lo tanto, si la brecha regulatoria entre ambos servicios es sustancial y ello impacta los costos de proveerlos, el SPTVBA con seguridad reducirá los niveles de inversión y con ello la expansión de redes, limitando en definitiva la posibilidad de que las redes de banda ancha se expandan hacia las zonas de menores recursos, y se mantenga justamente en aquellos sectores de mayor tráfico e ingresos.

Específicamente respecto del aumento de la penetración telefónica y de Banda Ancha, la aparición de una nueva tecnología para ofrecer el servicio de telefonía local incentiva la penetración telefónica principalmente cuando permite a los abonados sin servicio acceder a una menor tarifa, aumenta la cobertura de redes o introduce un mayor grado de competencia en el mercado. El SPTVBA apunta a un segmento de mercado que en su gran mayoría goza los beneficios de la competencia y tiene un nivel socio económico medio–alto y por lo tanto ya cuenta con servicio de telefonía local. Puesto que el abonado debe contar con Banda Ancha para acceder al SPTVBA, este no representa una verdadera alternativa para el segmento de potenciales usuarios de menores recursos. Por último, debido a que el SPTVBA utiliza la conexión existente de Banda Ancha del usuario, no aumenta la cobertura de redes. Por estas razones es posible afirmar que el SPTVBA poco o nada aportará a aumentar la penetración telefónica.

En definitiva, el SPTVBA puede transformarse en un sustituto o complemento (en caso de utilizarse como 2º línea) del servicio telefónico tradicional para los usuarios de clase media-alta, pero aporta poco o nada a otros objetivos de política pública como la inversión, competencia y penetración telefónica. Es más, de existir una regulación asimétrica que fundamente una diferencia en los costos operacionales entre el SPTVBA y el SPTIP, el SPTVBA puede desincentivar el interés de las empresas por ofrecer SPTIP, servicio que efectivamente aporta al cumplimiento de estos objetivos.

### **4.3. La Propuesta Subtel frente a los Principios de la Regulación**

#### **4.3.1. El SPTIP frente a los Principios de la Regulación**

Subtel señala que este servicio deberá asumir las mismas obligaciones y derechos del servicio público telefónico local. Ello es consistente con que se califique al SPTIP como un tipo de servicio de telefonía local. Asumimos que en la propuesta definitiva se contemplará que SPTIP también pueda tener el mismo carácter de la actual telefonía móvil, y por tanto que se podrá utilizar este protocolo de transmisión para proveer tanto telefonía local como telefonía móvil.

Que se proponga someter al SPTIP a los mismos derechos y obligaciones aplicables actualmente aplicables al servicio público telefónico no es más que una emanación del principio de no discriminación y, por lo tanto, consideramos que la normativa propuesta para este servicio es consistente con este principio. Asimismo, al no establecerse diferencias entre ambos servicios basadas en la tecnología utilizada, la autoridad rescata el principio de neutralidad tecnológica.

Por otro lado, la Propuesta plantea una alternativa para permitir el uso de una nueva tecnología para la prestación del servicio telefónico, aclarando, como se advirtió, que el SPTIP debe cumplir con las mismas obligaciones de cualquier concesionario de telefonía local. De esta forma se establece con claridad el marco que regirá dicho servicio, colaborando así a disminuir la incertidumbre, siendo consistente con el principio de apertura a la inversión. En efecto, al no existir indefiniciones, las empresas interesadas en desarrollar esta tecnología pueden evaluar adecuadamente los proyectos asociados con la oferta de SPTIP. Sin embargo, como se verá, no existe la misma claridad frente a la alternativa del SPTVBA, lo cual genera una grave cuota de incertidumbre que diluye gran parte de la apertura a la inversión que podría tener la Propuesta en general.

En cuanto al principio de mínima intervención, la propuesta de Subtel declara que frente a la introducción de la tecnología IP, podría evaluarse la pertinencia de imponer ciertas obligaciones que tradicionalmente se han impuesto sobre la telefonía, sin embargo, otras obligaciones como la calidad de servicio, no serían aplicables a los proveedores de SPTVBA. Puesto que éste es claramente un servicio sustituto de la telefonía local, la autoridad estaría tácitamente aceptando que no resulta necesario que todos los abonados al servicio público telefónico cuenten con una calidad de servicio garantizada o tal vez otras obligaciones propias de la telefonía local. Ello es similar a declarar que ya no resulta necesario garantizar ciertas obligaciones propias de la telefonía local (dado que las comunicaciones serían de extremo a extremo con calidades de servicio disímiles que afectan a los abonados de cualquier red) y que deben ser los suscriptores quienes deben decidir respecto a la posibilidad de sustituir precio por calidad. Al no extender esta posibilidad a los SPTIP o al servicio de telefonía local convencional, tampoco se está ajustando al principio de mínima

intervención pues diferencia arbitrariamente 2 servicios que podrían ser sustitutos y equivalentes en cuanto a su carga regulatoria.

#### 4.3.2. El SPTVBA frente a los Principios de la Regulación

La propuesta de Subtel sobre VoIP, haciendo suyo el principio de igualdad y elevándolo a la categoría de principio fundamental de política regulatoria, proclama que *“La regulación no debe establecer diferencias en lo que se refiere a la prestación de servicios equivalentes (...) tratamientos asimétricos solamente se justifican por razones de competencia y en virtud de lo que señale al respecto el Tribunales de Defensa de la Libre Competencia”*. A ello añade que *“la Subsecretaría de Telecomunicaciones ha elaborado este documento de trabajo con el objetivo de definir un instrumento normativo que permita la introducción de esta tecnología [VoIP], sin causar inestabilidades regulatorias, de manera que los usuarios finales puedan disponer de más y mejores servicios”*.

No obstante la declaración teórica anterior, la Propuesta de Subtel no parece hacerse cargo de la misma, pues en efecto propone un mecanismo regulatorio que – justamente – somete un mismo e idéntico servicio –el telefónico– a estatutos diversos, con cargas también disímiles. En efecto, los servicios que Subtel califica de SPTVBA cumplen todas y cada una de las características que definen a la “telefonía” o al “servicio telefónico” y constituyen indiscutiblemente, un servicio público telefónico, equivalente al tradicional. Pese a ello, y de manera –a nuestro entender– injustificada, Subtel ha propuesto someter a las reglas propias del servicio público de telefonía únicamente al SPTIP, con todas las exigencias y obligaciones propias de aquél, pero ha excluido de esa misma regulación y de gran parte de sus cargas al SPTVBA. La única diferencia entre ambas modalidades, irrelevante para estos efectos, radica en el tipo y titularidad de la red que sustenta la comunicación. En consecuencia, Subtel no se ajusta al principio y garantía de igualdad y no discriminación al someter a estatutos diversos a los prestadores de un mismo servicio, en atención a diferencias no sustanciales que no afectan la naturaleza del servicio prestado y que, por lo mismo, no ameritan la aplicación de reglas y gravámenes diversos.

En cuanto al principio de neutralidad tecnológica, en su propuesta sobre VoIP, Subtel invoca expresamente la neutralidad tecnológica como uno de los principios regulatorios fundamentales en materia de telefonía, proclamando muy certeramente que *“La tecnología debe ser transparente para la regulación (...) el marco regulatorio no debe favorecer un tipo de tecnología por sobre otro”*. Asimismo, en ella conceptualiza claramente a la VoIP como una tecnología y no un servicio en sí mismo, expresando que *“(...) el debate respecto de la Voz sobre Protocolo Internet (VoIP por sus siglas en inglés) está puesto en primera línea. La ecuación a resolver es cómo hacer posible la introducción de esta tecnología en el ambiente público, resguardando los incentivos al desarrollo de redes, generando beneficios a los consumidores y sin causar inestabilidades en el ambiente regulatorio que produzcan distorsiones”*.

No obstante las declaraciones anteriores, somos de la opinión que, también en este caso la propuesta de Subtel desconoce el principio de neutralidad tecnológica que supuestamente ha de inspirar la regulación sobre VoIP. Ello, por cuanto impone una regulación y obligaciones diversas a los prestadores de un mismo servicio telefónico únicamente en atención a la tecnología por medio de la cual éste se presta.

En efecto, en atención a un elemento tecnológico en que se sustenta una determinada modalidad de servicio telefónico -como es su canalización a través de la red Internet de Banda Ancha y no de una red de conmutación de circuitos o de una red de conmutación de paquetes propia de su prestador-, Subtel propone liberar al SPTVBA de una serie de cargas que la normativa nacional impone sin distinción alguna a la telefonía en general. Al hacerlo está reconociendo que ciertas obligaciones no serían necesarias, pero extiende esta mayor libertad normativa sólo a los usuarios del SPTVBA sin hacer lo mismo con los abonados al SPTIP. A nuestro juicio, la autoridad debe evaluar las obligaciones que podría no ser necesario exigir por norma, y eliminar dichas obligaciones a todos los prestadores de telefonía local sin discriminar según la tecnología utilizada, teniendo en especial consideración el no considerar como diferencia tecnológica, justamente, limitaciones eminentemente normativas cual es, por ejemplo, la conmutación por zona primaria o el respeto al sistema de multiportador.

La normativa chilena regula los servicios con independencia de la tecnología utilizada. En la práctica, hasta la fecha, la normativa sectorial ha sido lo suficientemente amplia como para acoger las mejoras tecnológicas sin la necesidad de definir un nuevo servicio cuando se produce un cambio tecnológico. El servicio de telefonía local ha sufrido diversos avances tecnológicos a través del tiempo. Por ejemplo a comienzo de los años 80 comenzó la sustitución de las centrales analógicas por centrales digitales. Dicha sustitución permitió la oferta de nuevos servicios como el fono visor, el contestador automático, teleconferencias, etc. Análogamente, y como señalamos anteriormente, la entrada de las redes HFC permitió la oferta conjunta de servicios de telefonía y banda ancha a través de la misma red. Hoy, la tecnología IP introduce un nuevo cambio tecnológico que puede lograr nuevos avances en los servicios suplementarios ofrecidos a través del servicio telefónico y nuevas características como la movilidad. La entrada de nuevas tecnologías usualmente traen consigo nuevas aplicaciones y mejoras en los servicios ofrecidos pero ello no significa que una nueva tecnología necesariamente implique el nacimiento de un nuevo servicio. Particularmente la telefonía IP no introduce un nuevo servicio, su logro es principalmente la integración de las redes de datos con las redes de par de cobre alrededor de un mismo servicio: la telefonía.

En cuanto a la apertura a la inversión e innovación, la propuesta de Subtel para el SPTVBA mantiene una serie de indefiniciones respecto al alcance de las obligaciones de los prestadores de este servicio. Ello sin duda dificultará a las empresas interesadas en ofrecerlo en cuanto a realizar la evaluación económica asociada a una posible entrada al mercado. Por tanto creemos necesario que se detallen específicamente cuales serán las obligaciones asociadas a la prestación de este servicio evitando el grado de imprecisión que actualmente mantiene la propuesta.

Por último, respecto del principio de mínima intervención, la normativa propuesta para el SPTVBA efectivamente respeta dicho principio por cuanto estima que existen ciertas normas, como la calidad de servicio, que pueden quedar desreguladas, asumiendo con ello que el mercado será capaz de normar éstas u otras obligaciones. Si bien concordamos con que actualmente existen ciertas obligaciones propias de la telefonía local que podrían ser reevaluadas, creemos también que si se estima que alguna norma no es pertinente dado el estado del mercado de telecomunicaciones, ella debe eliminarse para todos los concesionarios de telefonía local con independencia de la tecnología utilizada. De esta forma no se establecerán diferencias arbitrarias según la tecnología utilizada o la

forma de acceso al concesionario de telefonía local. Sólo en un ambiente de absoluta equidad, todos los servicios que sirven a suplir una misma necesidad podrán competir en igualdad de condiciones.

## **5. CONCLUSIONES GENERALES**

VTR apoya la innovación tecnológica y rescata la necesidad de normar los servicios de VoIP de manera de disipar dudas respecto a los derechos y obligaciones asociados al uso de esta tecnología en servicios de transmisión de voz y de esta forma lograr un ambiente propicio a la inversión en nuevas tecnologías. Sin embargo, por las implicancias en la industria, creemos que se debe avanzar con suma prudencia sobre el tema, a la espera de las definiciones que al respecto internacionalmente se vayan tomando.

En cuanto a la propuesta misma, concordamos con la autoridad respecto de la necesidad de regular exclusivamente aquellos servicios de VoIP que se interconectan a la red pública y consecuentemente utilizan numeración pública. También, coincidimos con la autoridad respecto a la necesidad de aplicar una normativa consistente con los principios de neutralidad tecnológica, no discriminación, beneficio y protección del usuario, mínima intervención y apertura a la innovación e inversión. También consideramos que, dada la importancia de los servicios de VoIP en el desarrollo de las telecomunicaciones, resulta imprescindible evaluar esta propuesta a la luz de ciertos objetivos de política regulatoria que se derivan de estos principios.

Al analizar las dos modalidades de servicios IP que la autoridad propone normar y contrastarlas con las características propias de cualquier servicio de telefonía, es posible afirmar que tanto el SPTIP como el SPTVBA corresponden a servicios telefónicos. Ello por cuanto ambos servicios ofrecen las funcionalidades características del servicio telefónico: a) la comunicación en tiempo real y bidireccional, b) la interconexión con la red pública y c) el uso de numeración pública. Por esta razón, atendiendo los principios de neutralidad tecnológica y no discriminación, sólo cabe aplicar a estos servicios el marco normativo propio de los servicios telefónicos.

Entrando en algunos detalles de la Propuesta, el planteamiento de crear un nuevo tipo de servicio público de telecomunicaciones podría presentar algunos inconvenientes. En primer término, no se identifica claramente la consistencia de esta distinción entre dos variantes de servicio público de VoIP frente a los objetivos de política pública impulsada por la autoridad. Estamos de acuerdo con la autoridad en que la modalidad de SPTIP sería consistente con tales objetivos y parece reflejar un adecuado equilibrio entre los principios involucrados. Ello, pues incentiva la inversión, competencia y, al mantener las obligaciones propias del servicio telefónico, asegura una adecuada protección al usuario. Sin embargo, no parece suceder lo mismo con la modalidad de SPTVBA. Esta modalidad no aporta sustancialmente al cumplimiento de los objetivos de política pública pues al utilizar redes de terceros no incentiva la inversión, y al estar destinado exclusivamente a los abonados de Banda Ancha difícilmente aumentará la competencia o penetración telefónica. Por último, la propuesta normativa frente a este servicio presenta serios reparos regulatorios al no respetar los principios de neutralidad tecnológica y no discriminación.

Para solucionar lo anterior, VTR plantea la necesidad de aplicar la misma carga regulatoria al SPTVBA, salvo en aquello que la autoridad estime innecesario regular, ya sea porque tales obligaciones han perdido sentido dentro del contexto actual del sector o porque la tecnología disponible ofrece soluciones con un mayor bienestar social asociado. De ser ésta la evaluación, la revisión o eventual liberación de obligaciones debe aplicarse a todos quienes presten servicio telefónico, independientemente de la tecnología usada para ello.

Por último, existen ciertas indefiniciones en la propuesta regulatoria que sería beneficioso aclarar de manera de establecer un marco regulatorio propicio a la inversión e innovación. Al respecto VTR considera indispensable que el marco regulatorio definitivo contemple lo siguiente:

- Los proveedores de Internet de Banda Ancha deben tener derecho a ofrecer SPTVBA;
- Debe exigirse la interconexión de los proveedores de STVSBA en cada zona primaria con la finalidad de permitir la movilidad del abonado;
- Definir cuáles son las obligaciones que se impondrán a los SPTVBA y los alcances del régimen transitorio. En particular, en el Anexo que se incluye a esta presentación se propone un listado de aquellas obligaciones que es conveniente aclarar;
- Los concesionarios que hagan uso de la tecnología IP deben respetar plenamente la normativa asociada al pago y cobro de cargos de acceso.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,

Rodrigo Tabja Reyes  
Gerente de Regulación e Interconexiones  
VTR Banda Ancha S.A.

## ANEXO N°1

### **Listado de algunas de las cargas actualmente aplicables a la telefonía tradicional cuya imposición sobre SPTVBA debe aclararse en la definición de Subtel**

- a) Garantías de operación de terceros proveedores de servicios complementarios sobre las redes públicas;
- b) Aplicación de sistema multicarrier nacional e internacional;
- c) Oferta de funciones administrativas a portadores y terceros;
- d) Cumplir normas sobre numeración y encaminamiento;
- e) Calidad de servicio (1% de pérdida en la hora cargada) y acceso a servicios de numeración especial (emergencia y otros);
- f) Portabilidad de numeración;
- g) Sujeción a fijación de tarifas (de interconexión y facilidades, a público y de desagregación);
- h) Obligatoriedad de servicio. Plazo máximo y no discriminación a usuarios;
- i) Libertad para adquirir equipos terminales e ITI;
- j) Ofrecer accesos/bloqueos en la línea telefónica a servicios: LDN, LDI, SSCC, móviles, rurales y del mismo tipo;
- k) Entregar en forma gratuita una guía telefónica anual;
- l) NPNI, cambio de numeración y otras garantías de los suscriptores;
- m) Condiciones para terminación del servicio (prohibición de barreras de salida y plazo de 120 días);
- n) Devoluciones por interrupciones de servicio;
- o) Cuenta única telefónica (formato y contenido, impugnaciones, facilidades para terceros, pago, etc)
- p) Aplicación de reglamento de reclamos.
- q) Interceptación de llamadas dispuesta por tribunales