

CONSULTA PÚBLICA

COMENTARIOS DE TELSUR AL REGLAMENTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE VOIP

Valdivia, 26 de enero del 2007

Comentarios de Telsur a la Consulta Pública sobre un Proyecto de Reglamento del Servicio Público de VoIP

Resumen Ejecutivo

En este informe, Telsur se avoca secuencialmente al análisis de las siguientes cuatro problemáticas con respecto a los servicios de VoIP:

- Primeramente, a efectos de poder contextualizar debidamente esta Consulta Pública, se identifican y se reseñan sucintamente los principales antecedentes que es imperativo considerar en la preparación de los comentarios de Telsur en la especie;
- En segundo término, se intenta dilucidar si, en Chile, la Autoridad Sectorial tiene o no facultades para regular a la VoIP, y en caso de tenerlas, en qué materias específicas las tiene;
- En tercer lugar, se analiza pormenorizadamente el articulado del reglamento sobre el servicio público de VoIP propuesto en esta Consulta Pública; y
- Finalmente, se presentan los lineamientos de un régimen de asignación de numeración telefónica geográfica a proveedores de servicios de VoIP sobre Internet.

Los principales antecedentes consignados sobre el particular son los siguientes:

- La Consulta Pública sobre la VoIP, convocada en agosto del 2004, la cual quedó inconclusa en su día, sin que se derivaran las conclusiones del caso;
- La reciente Consulta Pública acerca de los “Lomos de Toro”, en el marco de la cual la Subsecretaría de Telecomunicaciones concluyó, pese al silencio de la mayoría y a la oposición de los escasos participantes, que se exigiría ser titular de una concesión de servicio público de telecomunicaciones para poder prestar el servicio de VoIP interconectado con la red pública telefónica; y
- El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, que prohíbe prácticamente toda regulación de los servicios de VoIP.

Valdivia, 26 de enero del 2007

A la luz de los antecedentes mencionados, se desprenden indiscutiblemente las siguientes conclusiones con respecto al qué y al cómo regular a los servicios de VoIP en el país:

- Técnicamente, un servicio de VoIP en Internet, interconectado a la red pública telefónica, no constituye un servicio público de telecomunicaciones, dado que este servicio ni se presta al público en general ni está diseñado para interconectarse con todos los otros servicios de VoIP en Internet;
- Sin perjuicio de lo anterior, el Estado de Chile está comprometido, en virtud del tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, a no exigir ser titular de una concesión de servicio público de telecomunicaciones para poder prestar el servicio de VoIP en Internet, interconectado o no con la red pública telefónica;
- Asimismo, el TLC con los Estados Unidos compromete al Estado de Chile a no imponerle ninguna regulación a las llamadas en VoIP salientes desde Internet hacia la red pública telefónica;
- En suma, vista las modalidades con las que la industria nacional y extranjera de servicios de VoIP opera en el mercado chileno, solamente las llamadas entrantes desde la red pública telefónica a Internet pueden ser reguladas. Básicamente, dicha regulación debiera apuntar a definir qué tipo de numeración telefónica corresponde asignarle a los proveedores de servicios de VoIP.

En estas circunstancias, las principales observaciones y propuestas formuladas por Telsur al articulado del reglamento en comento son las siguientes:

- Se sugiere agregar el TLC con los Estados Unidos a los Vistos del reglamento propuestos;
- Se recomienda agregar a los Considerandos del reglamento un planteamiento relativo a la necesidad de respetar cabalmente el principio de la neutralidad tecnológica. Lo cual en la especie se traduce por no privilegiar a los servicios de VoIP, en detrimento de la telefonía local;
- Se propone no calificar a los servicios de VoIP como servicio público de telecomunicaciones;

Valdivia, 26 de enero del 2007

- Se hace presente que para que los gateways puedan reconocer y traducir un número telefónico discado en la red telefónica local, se requiere que dicho número sea un número telefónico válido de esa red. En la misma medida, la asignación de numeración no telefónica a los proveedores de servicios de VoIP sobre Internet no sería reconocible por los gateways;
- De consiguiente, la asignación de numeración telefónica válida a los proveedores de servicios de VoIP sobre Internet tiene dos alternativas: la asignación de numeración telefónica propia cuando el proveedor correspondiente sea también titular de una concesión de servicio público telefónico local o móvil, o bien la facilitación de numeración telefónica válida provista por concesionarias de telefonía local o móvil; y
- Se postula suprimir todas aquellas disposiciones referidas a las llamadas salientes desde Internet hacia la red pública telefónica, sobre las cuales la Autoridad Sectorial carece de facultades regulatorias. En particular, se sugiere suprimir, en la especie, a las obligaciones de establecer el Sistema Multiportador Discado y Contratado para las comunicaciones de larga distancia nacional e internacional, de ofrecer acceso a los servicios complementarios provistos desde plataformas de las concesionarias locales, de proveer comunicaciones gratuitas a los servicios de emergencia y de implantar el sistema de reclamos.

Finalmente, se formula un conjunto de lineamientos para estructurar un régimen de asignación de numeración telefónica ageográfica a los proveedores de servicios de VoIP sobre Internet. Entre estos lineamientos cabe destacar los siguientes:

- La asignación de numeración telefónica ageográfica a los proveedores de servicios de VoIP se referiría exclusivamente a las comunicaciones entrantes desde la red pública telefónica hacia Internet;
- La numeración ageográfica reservada para proveedores de servicio de VoIP en Internet debiera reflejar el carácter esencialmente móvil de este servicio;
- La Subsecretaría de Telecomunicaciones asignaría numeración telefónica ageográfica propia a aquellos proveedores de servicios de VoIP sobre Internet que sean también titulares de una concesión de servicio público telefónico local o móvil;
- Sin perjuicio de lo anterior, la Subsecretaría de Telecomunicaciones sancionaría que la facilitación de numeración telefónica válida de parte de

Valdivia, 26 de enero del 2007

concesionarios de telefonía local o móvil a proveedores de servicios de VoIP en Internet es una prestación lícita;

- Tanto los concesionarios de telefonía local como móvil podrían ofrecer servicios de facilitación de numeración telefónica válida a proveedores de servicios de VoIP sobre Internet;
- Las tarifas por la facilitación de numeración telefónica local a los proveedores de servicio público de VoIP en Internet serían libres; y
- Los proveedores de servicio público de VoIP en Internet que contraten un servicio de facilitación de numeración telefónica deberían llevar un registro permanentemente actualizado de los números telefónicos geográficos y a geográficos que ellos hayan asignado a sus clientes.

1 Antecedentes

En rigor, esta Consulta Pública de la Subsecretaría de Telecomunicaciones relativa a un proyecto de reglamento del servicio público de VoIP, no es la primera en la materia en el país en estos últimos tres años.

En efecto, con anterioridad, Subtel convocó a estas dos Consultas Públicas, relativas directa o indirectamente a los servicios de VoIP:

- En primer lugar, en una Consulta Pública, convocada en agosto del 2004, Subtel propuso, en su documento de referencia, que los prestatarios de servicios de VoIP debieran ser titulares de una concesión de Servicio Público de Telecomunicaciones de Voz en Banda Ancha (SPTVBA).¹ Aun cuando por razones no del todo coincidentes ni convergentes entre sí, en dicha consulta, que concitó por lo demás una participación masiva de la industria, con un total de 38 contribuciones, se registró un rechazo generalizado a esta propuesta de institucionalización de un servicio público telefónico sobre Internet, de una calidad degradada con respecto al servicio público telefónico tradicional.²

¹ Ver, al respecto, el documento de consulta de Subtel sobre la VoIP en:

http://www.subtel.cl/pls/portal30/docs/FOLDER/WSUBTEL_CONTENIDOS_SITIO/SUBTEL/CONSULTA_PUBLICA/CONSULTA/DOC_CONSULTA_PUB_VOIP/DOCUMENTO_DE_CONSULTA_VOIP.PDF

² Ver, al respecto, las contribuciones de la industria a la Consulta Pública sobre la VoIP en:

http://www.subtel.cl/pls/portal30/wsubtel.wsubtel_despliega_contenidos?sitio=35&seccion=SUBTEL&subse

Entre las razones más relevantes invocadas, en la ocurrencia, en contra de la concesión de SPTVBA, cabe mencionar muy particularmente el compromiso explícito contraído por el Estado de Chile, en el marco del TLC con los Estados Unidos, de no regular a los servicios de información prestados sobre Internet, entre los cuales se incluye ciertamente a la VoIP. Las únicas excepciones admitidas a esta prohibición de regular a los servicios de información prestados sobre Internet la constituyen, por un lado, la interconexión de los mismos con la red pública telefónica y, por otro, la adopción de las medidas que sean requeridas para remediar prácticas anticompetitivas. De hecho, dada su relevancia en la materia, más adelante se analizan en detalle las implicancias que tiene el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos sobre una eventual regulación de los servicios de VoIP en Chile.

En este contexto, en su día, la Subsecretaría de Telecomunicaciones no pudo o no supo sacar oportunamente las conclusiones del caso. Con el agravante que la materia se complicó al judicializarse con ocasión de la denuncia presentada por Voissnet en contra de Telefónica CTC ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia por un supuesto bloqueo de puertos para la prestación de servicios de VoIP sobre facilidades de ADSL, instaladas en líneas telefónicas de esta concesionaria local.³ De ahí que, Subtel se apresurara en manifestar reiteradamente, desde entonces, que ella debía inhibirse de actuar en la materia, en tanto dicho tribunal no resolviera en definitiva al respecto; y

- En segundo lugar, la Subsecretaría de Telecomunicaciones convocó recientemente a una Consulta Pública acerca de la remoción de los “Lomos de Toro”, que estarían obstaculizando el desarrollo del sector de las telecomunicaciones en el país.

En efecto, en mayo del 2006, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones convocó a una Consulta Pública, dirigida a la industria y al público en general, relativa a los obstáculos de índole regulatoria que sería pertinente remover, a efectos de favorecer el desarrollo del sector de las telecomunicaciones. Específicamente, la Subsecretaría de Telecomunicaciones entregó un documento de referencia, titulado “Remoción de obstáculos para el desarrollo de las

[ccion=CONSULTA_PUBLICA&seccion1CONT=SUBTEL&seccion2CONT=CONSULTA_PUBLICA&seccion3CONT=CONSULTA&seccion4CONT=COMENTARIOS_VOIP](#)

³ Ver, al respecto: Fiscalía Nacional Económica: “Informe sobre requerimiento de Voissnet en contra de la Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A.”, Santiago, 9 de agosto del 2005

<http://www.fne.cl/fne/jurispru.nsf/08f03dfc109c875008256ce9006b236c/02c2e2e4172f90e404257062006a5513>

telecomunicaciones en el corto plazo”.⁴ En dicho documento, la Subsecretaría de Telecomunicaciones plantea un conjunto de Convicciones Iniciales sobre determinados obstáculos y barreras que a su parecer sería pertinente remover, a estos efectos. Así como también, una serie de vacíos regulatorios que sería imperativo colmar a la brevedad.

Incidentalmente, aun cuando la Subsecretaría de Telecomunicaciones no se refirió a la VoIP en su documento de Convicciones Iniciales, cuatro participantes en esta Consulta Pública sobre los Lomos de Toro formularon comentarios sobre la necesidad que se especifique claramente cuál es el régimen administrativo aplicable a los prestatarios de servicios de VoIP.⁵ De estos cuatro participantes, tres se pronunciaron básicamente a favor del estricto respeto del principio de la neutralidad tecnológica, en virtud del cual no sería dable privilegiar al servicio público de VoIP con respecto al servicio público telefónico local. Con todo, sólo uno de estos tres participantes se manifestó a favor de la exigencia de una concesión de servicio público telefónico para prestar el servicio público de VoIP, aun cuando en condiciones no discriminatorias con respecto a la telefonía local tradicional. Por último, un cuarto participante, en cambio, fue de parecer que los servicios de VoIP correspondían a servicios complementarios y no a servicios públicos de telecomunicaciones.

En este contexto, de total falta de apoyo de la industria para regular a los servicios públicos de VoIP, en el sentido de exigir la titularidad de una concesión de servicio público de telecomunicaciones para prestar dicho servicio, no era dable prever que Subtel insistiría en este predicado, sin previamente obviar los serios reparos formulados por unos y otros sobre el particular.

En su respuesta a los comentarios de la Industria sobre los “Lomos de Toro”, la Subsecretaría de Telecomunicaciones, anticipándose incluso a la decisión del Tribunal de Defensa de la Competencia en el requerimiento de Voissnet en contra de Telefónica CTC, reiteró su opinión, en el sentido que los prestatarios del servicio de VoIP deberían

⁴ Ver, al respecto, el documento de Consulta Pública sobre los “Lomos de Toro”:

http://www.subtel.cl/pls/portal30/docs/FOLDER/WSUBTEL_CONTENIDOS_SITIO/SUBTEL/CONSULTA_PUBLICA/CONSULTA_REMOCION_OBSTACULOS/CONSULTA_REMOCION_OBSTACULOS.PDF

⁵ Ver al respecto, los Comentarios de la Industria sobre los “Lomos de Toro”:

http://www.subtel.cl/pls/portal30/wsubtel.wsubtel_despliega_contenidos?sitio=35&seccion=SUBTEL&subseccion=CONSULTA_PUBLICA&seccion1CONT=SUBTEL&seccion2CONT=CONSULTA_PUBLICA&seccion3CONT=CONSULTA&seccion4CONT=COMENT_REMOCION_OBSTACULOS

ser titulares de una concesión de servicio público de telecomunicaciones, sin precisar si esta concesión era la misma concesión de SPTVBA, tan masivamente rechazada hace dos años atrás, ni aportar antecedentes adicionales que permitieran justificar esta insistencia.⁶ Con todo, sin ser absolutamente explícita al respecto, Subtel dejó entrever que dicha concesión de servicio público no sería exigible sino que en el caso que el servicio de VoIP sea accedido desde la red pública telefónica.

Con todo, en su documento de respuestas a los comentarios de la Industria sobre los “Lomos de Toro”, Subtel no incluyó a la regulación de la VoIP entre los temas prioritarios a ser abordados en el corto plazo.

Por lo mismo, llama la atención que la Autoridad Sectorial haya convocado, ahora, a esta Consulta Pública sobre un proyecto de reglamento del servicio público de VoIP, en circunstancias que ni la Industria ha recibido aún respuestas a los comentarios formulados en la Consulta Pública de agosto del 2004, ni la sentencia del caso Voissnet está tampoco ejecutoriada, dada la queja presentada por Telefónica CTC ante la Corte Suprema sobre el particular.⁷

En este contexto, a continuación, Telsur se avoca secuencialmente al análisis de las siguientes tres problemáticas:

- En primer término, se intenta dilucidar si, en Chile, la Autoridad Sectorial tiene o no facultades para regular a los servicios de VoIP, y en caso de tenerlas, en qué materias específicas las tiene;
- En segundo lugar, se analiza pormenorizadamente el articulado del reglamento sobre el servicio público de VoIP propuesto en esta Consulta Pública; y

⁶ Ver, al respecto, los Comentarios de la Subsecretaría de Telecomunicaciones a los comentarios de la Industria sobre los “Lomos de Toro”:

http://www.subtel.cl/pls/portal30/wsubtel.wsubtel_despliega_contenidos?sitio=35&seccion=SUBTEL&subseccion=CONSULTA_PUBLICA&seccion1CONT=SUBTEL&seccion2CONT=CONSULTA_PUBLICA&seccion3CONT=CONSULTA&seccion4CONT=DOC_RESP_REMOCION_OBSTACULOS

⁷ En efecto, con posterioridad a la publicación de esta respuesta de Subtel a la Industria, el Tribunal de Defensa de la Competencia dictó sentencia en la denuncia presentada por Voissnet en contra de Telefónica CTC, en términos básicamente desfavorables para esta última. Con todo, en la medida que Telefónica presentó un recurso ante la Corte Suprema, esta Resolución no está ejecutoriada aún. Ver, al respecto:

[http://www.fne.cl/fne/tabla.nsf/e1587c6423ffc12788256eeb006c493c/4dc8b11d0b3d4868842572180059e688/\\$FILE/sentencia%2045-2006.pdf](http://www.fne.cl/fne/tabla.nsf/e1587c6423ffc12788256eeb006c493c/4dc8b11d0b3d4868842572180059e688/$FILE/sentencia%2045-2006.pdf)

- Finalmente, se formula un conjunto de lineamientos para estructurar un régimen de asignación de numeración telefónica geográfica a los proveedores de servicios de VoIP, el cual, en opinión de Telsur, permite salvar las exigencias que impone en la materia el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

2 El Qué y El Cómo pueden regularse los servicio de VoIP en Chile

En esta sección, se analizan secuencialmente las siguientes tres conjeturas:

- Primeramente, se intenta dilucidar cuál es, en rigor, la naturaleza jurídica del servicio de VoIP en el marco regulatorio imperante en el país;
- Seguidamente, se analizan las implicancias regulatorias que se derivan, en la especie de los compromisos contraídos por el Estado de Chile en el marco del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos; y
- Finalmente, se derivan las conclusiones del caso, a la luz de las cuales se realiza, ulteriormente, tanto el análisis pormenorizado del articulado del reglamento en comento, como el diseño del régimen de asignación de numeración geográfica a los proveedores de servicios de VoIP.

2.1 Naturaleza jurídica del servicio de VoIP

Por cierto, como se plantea en el reglamento en comento, al servicio público de VoIP como un “Servicio Público de Telecomunicaciones que permite la prestación de comunicaciones de voz sobre la red Internet desde y hacia la red pública telefónica o de otro servicio público de telecomunicaciones”, para luego sostener que para prestar dicho servicio se requiere estar dotado de una concesión de servicio público de telecomunicaciones.

En efecto, en el marco regulatorio imperante en el país, antes de calificar a un servicio de telecomunicaciones como un servicio público de telecomunicaciones es preciso definir previamente de manera inequívoca el servicio prestado, a efectos de verificar si cumple o no con los requisitos exigidos por la normativa atingente. De ahí que, en definitiva, la calificación de un servicio dado no sea el resultado de una interpretación jurídica sino que de una certificación técnica.

En la ocurrencia, el servicio descrito en el reglamento en comento consiste en un servicio de VoIP en Internet, al cual se le ha adicionado una capacidad de cursar y recibir llamadas hacia y desde la red pública telefónica.

Específicamente, el Artículo N° 3b de la Ley General de Telecomunicaciones define a los servicios públicos de telecomunicaciones como aquellos

“destinados a satisfacer las necesidades de telecomunicaciones de la comunidad en general. Estos deberán estar diseñados para interconectarse con otros servicios públicos de telecomunicaciones.”

Ahora bien, precisamente, el servicio de VoIP así definido no satisface ninguna de estas dos condiciones exigidas por la ley para ser calificado como un servicio público de telecomunicaciones.

En efecto, por un lado, el servicio de VoIP así definido no satisface las necesidades de la comunidad en general, sino tan solo de una comunidad considerablemente más restringida, conformada por quienes no sólo tienen acceso en banda ancha a Internet, sino que además están suscritos al mismo proveedor de servicios de VoIP. Tal es así que, normalmente, las comunidades de cada servicio de VoIP son comunidades cerradas, las que en consecuencia conforman redes privadas y no redes públicas.

Técnicamente, para establecer una comunicación de VoIP, ya sea desde Internet o desde la red pública telefónica, con un correspondiente localizado en Internet se requiere enviarle a éste un mensaje de iniciación de una comunicación. Dicho mensaje de iniciación de una comunicación juega prácticamente el mismo rol que la campanilla que informa acerca de la entrada de una llamada, en la red telefónica tradicional. Con la diferencia que los mensajes de iniciación de comunicaciones son enviados a una dirección electrónica y no a un emplazamiento físico como en la telefonía tradicional. De hecho, existen múltiples protocolos de iniciación de comunicaciones en el mercado. El más difundido de estos protocolos es el estándar SIP (Session Initiation Protocol).⁸ En el protocolo SIP, la estructura de una dirección electrónica es similar a la de una dirección de correo electrónico. Así, por ejemplo, la estructura de la dirección electrónica de VoIP de Subtel en protocolo SIP sería la siguiente: subtel@proveedorvoip.cl .

De suerte que, por otro lado, los servicios de VoIP tampoco satisfacen la condición de estar “diseñados para interconectarse con otros servicios públicos”. En efecto, en la medida que dos proveedores de servicios de VoIP no utilizan necesariamente el mismo protocolo de iniciación de comunicaciones o, en caso de utilizar el mismo protocolo, suelen bloquear los accesos de llamadas entrantes cursadas desde la competencia, por razones de índole comercial, técnica o de seguridad. De modo que, un proveedor de servicios de VoIP no está necesariamente interconectado con otros proveedores de servicios de VoIP.

⁸ El protocolo SIP es una recomendación normativa desarrollada por la IETF. La RFC correspondiente es la N° 3261. Ver:

<http://www.ietf.org/rfc/rfc3261.txt>

De modo que, indiscutiblemente, la prestación del servicio de VoIP no puede ser calificada en Chile como un servicio público de telecomunicaciones. Lo cual ciertamente no obsta a que dicho servicio pueda ser prestado en el país.

De hecho, la prestación de servicios de VoIP en Internet es una realidad tecnológica y operacional que ya está presente en el mundo entero, sin que para desplegar esta actividad los proveedores de dichos servicios hayan requerido la anuencia ni de terceros ni de alguna autoridad regulatoria. En cambio, para cursar llamadas desde Internet hacia la red pública telefónica o desde la red pública telefónica hacia Internet se requiere, según los diferentes países, la anuencia de los terceros con los cuales los proveedores de servicios de VoIP se interconectan y, eventualmente también, de la autoridad regulatoria correspondiente.

Específicamente, en Chile, para las llamadas salientes desde Internet hacia la red pública telefónica, la industria nacional y extranjera de servicios de VoIP que opera en el país ha sabido encontrar y estructurar libremente en el mercado soluciones técnicas, operacionales y económicas satisfactorias que le permiten interconectar sus gateways en el o los sitios de su preferencia. Lo usual en la materia es que los proveedores de servicios de VoIP se interconecten con la red pública telefónica a través de un portador de larga distancia. Esta solución tiene la ventaja de permitir operar con un solo gateway en el país, encargándose el portador de encaminar las comunicaciones destinadas a áreas primarias distintas a la del sitio de localización de dicho gateway, si las hubiere. No obstante lo cual, algunos proveedores de servicios de VoIP han preferido interconectarse directamente con alguna compañía local en las áreas primarias de su conveniencia. Todo lo cual se ha venido realizando, desde hace años, al amparo del silencio administrativo de la Autoridad Sectorial. Por cierto, en la medida que existe en el país una amplia oferta de soluciones, se ha configurado de esta suerte un mercado altamente competitivo en la materia, aun cuando no del todo transparente. Con todo, la existencia de tarifas reguladas tanto para los cargos de acceso de terminación de tráfico como para los tránsitos involucrados en este tipo de prestaciones, determina que las tarifas cobradas en definitiva a los proveedores de servicios de VoIP no puedan prácticamente ser muy superiores a los valores de referencia que resulten de la simple aplicación de dichas tarifas reguladas.

En suma, no se advierte ni que la Autoridad Sectorial tenga, en Chile, facultades para regular las llamadas salientes desde Internet hacia la red pública telefónica, ni que una eventual regulación pudiera traducirse en algún beneficio social que la justifique. Por cierto, siempre se puede mejorar la transparencia de este mercado de las interconexiones de las llamadas salientes, pero esta materia es más bien de incumbencia del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

En cambio, en el sentido contrario, tanto en Chile como en el extranjero, la situación de las llamadas entrantes desde la red pública telefónica hacia

Internet es radicalmente diferente. Efectivamente, para que una llamada telefónica originada en algún punto de la red pública telefónica en el mundo pueda convertirse en una comunicación de VoIP no sólo se requiere que ella sea traducida al protocolo IP en algún gateway, sino también que el usuario de origen de esa llamada en la red local pueda discar la información necesaria para que dicho gateway pueda generar un mensaje de iniciación de una comunicación de VoIP a la dirección electrónica del usuario de destino correspondiente en Internet.

Aun cuando, teóricamente, existen varias soluciones técnicas al respecto, la alternativa utilizada preferentemente en la práctica, en el mundo entero, consiste en la solución trivial de dotar de un número telefónico válido en algún país a los usuarios de un proveedor de servicios de VoIP interesados en recibir llamadas desde la red pública telefónica internacional. De hecho, existe un mercado secundario de adquisición de números telefónicos válidos utilizables a estos efectos. En estas circunstancias, la red pública telefónica internacional encamina la comunicación hacia el gateway del proveedor de VoIP en el país y en el emplazamiento físico asignado al número de teléfono de destino discado. Por cierto, para un usuario de un servicio de VoIP, cuyos corresponsales están localizados básicamente en un área local dada, tiene ventajas evidentes que el número telefónico de destino asociado no penalice a dichos corresponsales con un costo excesivo de sus llamadas a este número.

En la práctica, en Chile, no sólo no está demasiado expandida la asociación de números telefónicos válidos a usuarios de proveedores de servicios de VoIP sino que, además, principalmente sólo se utilizan números telefónicos norteamericanos y argentinos, con los inconvenientes que ello importa para aquellos usuarios chilenos cuyos corresponsales están localizados básicamente en Chile. De ahí que se haya creado un incipiente mercado secundario de facilitación a los proveedores de servicios de VoIP de números telefónicos nacionales válidos.

Con todo, cabe consignar que la Autoridad Sectorial no tiene facultad alguna para impedir que usuarios chilenos utilicen números telefónicos extranjeros.

A la inversa, la facilitación a proveedores de servicios de VoIP de números telefónicos válidos asignados a concesionarias telefónicas locales chilenas podría ser objetada por la Autoridad Sectorial, en la medida que la numeración telefónica le ha sido asignada a éstas exclusivamente para utilizarla con sus usuarios y de modo alguno para facilitarla a terceros. De hecho, la casi total falta de transparencia acerca de la profundidad y características de este mercado secundario de facilitación a terceros de numeración telefónica en el país podría quizás deberse precisamente a esta incertidumbre acerca de la legitimidad de esta práctica. No obstante lo cual, el silencio administrativo observado hasta ahora por Subtel sobre el particular, legítima en parte dicha facilitación de numeración telefónica local.

Con todo, es claro que la oferta de numeración telefónica válida disponible para proveedores de servicios de VoIP es en el país, en términos relativos, comparativamente menor a la que se registra en otros mercados como el norteamericano, el europeo o el argentino, por ejemplo.

De modo que, en definitiva, la real disyuntiva a resolver en la materia reside en especificar qué numeración telefónica debe estar asociada a una dirección electrónica en Internet y cómo ésta sería asignada.

Paradójicamente, el reglamento en comento está preferentemente abocado a regular las llamadas salientes desde Internet, en lugar de las entrantes hacia Internet, en circunstancias que, como se señaló anteriormente, no sólo la Autoridad Sectorial carece de facultades para regular las llamadas salientes sino que, además, no se divisa el beneficio social que pudiera derivarse de su eventual regulación. Ahora bien, dichas regulaciones de las llamadas salientes tienden más bien a imponerle obligaciones innecesarias a los proveedores de servicios de VoIP, sin por ello contribuir en lo más mínimo a resolver los problemas que efectivamente plantean las llamadas entrantes.

2.2 Implicancias regulatorias del TLC con los Estados Unidos

El Artículo N° 13.6 del Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos establece, como se señalara anteriormente, la prohibición de regular los servicios prestados sobre Internet, entre los cuales se incluye ciertamente a la VoIP, con la sola excepción de la interconexión de los mismos con la red pública telefónica o de aquellas medidas que sean requeridas para remediar prácticas anticompetitivas.⁹

Específicamente, el TLC con los Estados Unidos establece lo siguiente al respecto:

“1. Ninguna parte podrá exigir a una empresa en su territorio que clasifique como un proveedor de servicios de información (que suministre tales servicios sobre instalaciones que no son propias) que:

- (a) suministre esos servicios al público en general;
- (b) justifique sus tarifas de acuerdo a sus costos;
- (c) registre las tarifas para tales servicios;

⁹ Ver, al respecto, la Sección 13.6 del TLC de Chile con los Estados Unidos:

http://www.manualtlc.cl/EEUU/CONTROLS/NEOCHANNELS/Neo_CH1071/PDF/13%20Telecomunicaciones%20.pdf

- (d) interconecte sus redes con cualquier cliente particular para el suministro de tales servicios; o
- (e) se conforme con cualquier norma en particular o regulación técnica para interconexión del suministro de dicho servicio que no sea otras que para la interconexión a las redes públicas de telecomunicaciones.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1, una Parte podrá tomar acciones apropiadas, incluidas las acciones enunciadas en el párrafo 1, para remediar una práctica de proveedor de servicios de información que la Parte ha encontrado en un caso particular que es anticompetitivo conforme a sus leyes o regulaciones, o de otra manera promover la competencia o resguardar los intereses de los consumidores.”

Al tenor del numeral 1(a) de este Artículo N° 13.6 del TLC, es claro que no es dable imponerle, ni a los ISPs ni a los proveedores de servicios de VoIP, la obligación de prestarle servicios al público en general. Es decir que, que el Estado de Chile está comprometido a no exigirle a los proveedores de servicios sobre Internet ser titular de una concesión de servicio público de telecomunicaciones para prestar dicho servicio.¹⁰

A lo cual se agrega que, en conformidad con los incisos restantes del Artículo N° 13.6 del TLC el Estado de Chile está también comprometido a no regular los servicios de VoIP, con las solas excepciones de las interconexiones con la red pública telefónica, por un lado, y en caso de adopción de medidas de resguardo de la libre competencia.

Por cierto, como se observará oportunamente, gran parte del articulado propuesto no es compatible con estas disposiciones del TLC con los Estados Unidos.

En suma, es claro que no sólo la calificación de los servicios de VoIP como servicios públicos de telecomunicaciones es inconsistente con el marco regulatorio vigente en el país, sino que aunque así no fuera el TLC con los Estados Unidos impide exigirle a los proveedores de servicios de VoIP ser titular de una concesión de servicio público para poder prestar dicho servicio.

2.3 Primeras Conclusiones

En mérito a los antecedentes expuestos, se desprenden indiscutiblemente las siguientes conclusiones con respecto al qué y al cómo regular a los servicios de VoIP en el país:

¹⁰ En Estados Unidos, el equivalente a un concesionario público es un “common carrier”, definido precisamente como un prestatario de servicios al público en general. Por defecto, los prestatarios que no prestan servicios al público en general son calificados como “private carrier”.

- Técnicamente, un servicio de VoIP no constituye un servicio público de telecomunicaciones, dado que este servicio ni se presta al público en general ni está diseñado para interconectarse con todos los otros servicios de VoIP;
- Vista las modalidades con las que la industria nacional y extranjera de servicios de VoIP opera en el mercado chileno, solamente las llamadas entrantes desde la red pública telefónica a Internet pueden ser reguladas. Básicamente, dicha regulación debiera apuntar a definir qué tipo de numeración telefónica corresponde asignarle a los proveedores de servicios de VoIP;
- El Estado de Chile está comprometido en virtud del tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos a no exigir ser titular de una concesión de servicio público de telecomunicaciones para poder prestar el servicio de VoIP;
- Asimismo, el TLC con los Estados Unidos compromete al Estado de Chile a no imponerle ninguna regulación a las llamadas en VoIP salientes de Internet hacia la red pública telefónica; y

Es precisamente a la luz de estas conclusiones que Telsur procede a continuación a analizar pormenorizadamente el articulado del proyecto de reglamento propuesto, por un lado, y a formular un conjunto de lineamientos para estructurar un régimen de asignación de numeración telefónica ageográfica a los proveedores de VoIP.

3 Análisis pormenorizado del articulado del reglamento propuesto

En esta sección, se formulan comentarios al proyecto de reglamento en comento y se plantean algunas propuestas alternativas. A estos efectos, se utiliza el formulario consignado en el documento de referencia de esta Consulta Pública.

Disposición Observada De la Consulta Pública	Observación	Propuesta
Vistos	No se consigna el TLC con los Estados Unidos.	Agregar el TLC con los Estados Unidos a los Vistos.
Considerando N° 7, en el que se expresa que, en general, las aplicaciones y prestaciones que provistas sobre Internet no constituyen servicios de telecomunicaciones.	La expresión "en general" es innecesaria, en la medida que de nada sirve un enunciado de esta índole si puede tener excepciones. Además, no es efectivo que las aplicaciones y	Suprimir la expresión "en general" y precisar que estas aplicaciones y prestaciones no son servicios públicos de telecomunicaciones.

Valdivia, 26 de enero del 2007

	prestaciones provistas sobre Internet no sean servicios de telecomunicaciones, sino que todo lo contrario. En cambio, lo que sí es efectivo, es que ellas no son servicios públicos de telecomunicaciones.	
Considerando N° 8, en el que se afirma que los servicios de VoIP que permiten establecer comunicaciones desde y hacia la red pública telefónica deberían, en conformidad con la ley, ser definidos como servicios públicos de telecomunicaciones.	Las comunicaciones desde y hacia la red pública telefónica no sólo no son técnicamente servicios públicos de telecomunicaciones, sino que el TLC con los Estados Unidos prohíbe exigir ser titular de una concesión de servicio público para prestar servicios de VoIP.	Suprimir este Considerando.
Considerando N° 9, en el que se expresa que para efectos de establecer la interconexión de los proveedores de servicios de VoIP con la red telefónica local es necesario asignarle a éstos numeración telefónica, en conformidad con el PTF de Numeración”.	Es necesario agregar a este Considerando que lo anterior es sin perjuicio de las eventuales enmiendas al PTF de Numeración, por un lado, y a la facilitación de numeración telefónica por parte de concesionarios de telefonía local o móvil.	Agregar a este Considerando que lo anterior es sin perjuicio de las eventuales enmiendas al PTF de Numeración, por un lado, y a la facilitación de numeración telefónica por parte de concesionarios de telefonía local o móvil.
Considerando N° 14, que establece que se debe resguardar el derecho de los usuarios de los servicios de VoIP de conectarse con los servicios de emergencia en la ubicación que corresponda.	No sólo no resulta claro de dónde emana el supuesto derecho de los usuarios de los servicios de VoIP a conectarse con los servicios de emergencia en la ubicación que corresponda, sino que, además, tratándose de llamadas salientes desde Internet hacia la red pública telefónica, Subtel carece de facultades para resguardar el debido respeto del mismo. Además, en la medida que un proveedor de servicios de VoIP no está en condiciones de conocer la ubicación efectiva de un usuario determinado en un momento dado, sino tan sólo la dirección IP que está utilizando, no es dable en la práctica ni satisfacer este hipotético derecho ni resguardar su cabal cumplimiento. Es más, no se	Suprimir este Considerando.

	<p>advierte por qué se intenta comunicarse con los servicios de urgencia mediante una llamada de VoIP hacia la red pública telefónica, en circunstancias que resulta mucho más eficiente contactar directamente a los servicios de emergencia en Internet.</p>	
<p>Considerando Adicional.</p>	<p>Resulta sorprendente que en la larga lista de Considerandos no se haya consignado el cabal respeto del principio de la neutralidad tecnológica. Lo cual, en la ocurrencia, importa no privilegiar a los servicios de VoIP, en detrimento de la telefonía tradicional, en caso que se insista en otorgarle a los primeros la calidad de servicio público de telecomunicaciones.</p>	<p>Agregar un Considerando respecto al cabal respeto de principio de la neutralidad tecnológica.</p>
<p>Artículo N° 1, letra a), que define al Servicio Público de Voz sobre Internet como un "servicio público de telecomunicaciones que permite la prestación de comunicaciones de voz sobre la red Internet desde y hacia la red pública telefónica o la de otros servicios públicos de telecomunicaciones".</p>	<p>En rigor, no es sino una mera tautología definir primero al servicio de VoIP interconectado con la red pública telefónica como un servicio público de telecomunicaciones y concluir luego que se precisa de una concesión de servicio público de telecomunicaciones para prestarlo.</p>	<p>Suprimir</p>
<p>Artículo N° 1, letra e), que define a los concesionarios de Servicio Público de Voz sobre Internet como "una persona jurídica titular de una concesión de Servicio Público de Voz sobre Internet".</p>	<p>Esta definición no es sino una reiteración de la misma tautología anterior. En rigor, se debiera definir este servicio en función de las prestaciones que realiza. Además, debiera denominarlo Servicio de VoIP sobre Internet Interconectado.</p>	<p>Reemplazar por la siguiente definición: "El Servicio de VoIP sobre Internet Interconectado es un servicio de VoIP prestado en Internet con capacidad para establecer comunicaciones hacia y desde la red pública telefónica"</p>
<p>Artículo N° 2, que prescribe que para prestar el Servicio Público de Voz sobre Internet se requiere ser titular de una concesión de servicio público de telecomunicaciones.</p>	<p>Por cierto, esta disposición no es sino una nueva reiteración de la tautología antedicha. Con todo no puede sino sorprender que, tampoco, se explicita inequívocamente cuál es el tipo de concesión de servicio</p>	<p>Suprimir</p>

	<p>público de telecomunicaciones que se pretende exigir. En efecto, en la medida que el tipo de una concesión de servicio público es uno de los elementos no modificables de la misma, los derechos y obligaciones de una concesión dependen fuertemente del tipo de la misma. Todo lo cual, no puede sino ser ponderado a la luz del compromiso contraído por el Estado de Chile, en el marco del TLC con los Estados Unidos, de no exigir ser titular de una concesión de servicio público de telecomunicaciones para poder prestar el servicio de VoIP.</p>	
<p>Artículo N° 11, inciso segundo, que prescribe que las redes de las concesionarias de Servicio Público de Voz sobre Internet deben interconectarse entre sí, con arreglo a los plazos y procedimientos que establezca la Subsecretaría de Telecomunicaciones.</p>	<p>En la medida que los protocolos utilizados por los diferentes proveedores de servicios de VoIP no son necesariamente compatibles entre sí, no es dable exigirles a dichos proveedores que se interconecten completamente entre sí. Además, no sólo la Autoridad Sectorial carece totalmente de facultades para exigirles a los proveedores de servicios de VoIP que se interconecten totalmente entre sí, sino que el Estado de Chile se comprometió a no regular esta actividad.</p>	<p>Suprimir el inciso segundo de este Artículo N° 11.</p>
<p>Artículo N° 17, que prescribe que los proveedores de servicios públicos de VoIP sobre Internet están obligados a darle acceso a sus suscriptores a todos los servicios complementarios disponibles en la red pública telefónica.</p>	<p>Al igual que el Artículo N° 10, no sólo esta disposición se refiere a llamadas salientes desde Internet hacia la red pública telefónica sobre las cuales la Autoridad carece de toda facultad regulatoria, sino que, además, el TLC con los Estados Unidos prohíbe explícitamente regularlas.</p>	<p>Suprimir este Artículo N° 17.</p>
<p>Artículo N° 18, que prescribe que los proveedores de servicios públicos de VoIP</p>	<p>Al igual que los Artículos N° 10 y N° 17, no sólo esta disposición se refiere a</p>	<p>Suprimir este Artículo N° 18.</p>

<p>sobre Internet están sujetos al Reglamento de Reclamos del servicio telefónico local.</p>	<p>llamadas salientes desde Internet hacia la red pública telefónica sobre las cuales la Autoridad carece de toda facultad regulatoria, sino que, además, el TLC con los Estados Unidos prohíbe explícitamente regularlas.</p>	
<p>Artículo N° 20, que prescribe que los proveedores de servicios públicos de VoIP sobre Internet están obligados a dar acceso gratuito a sus suscriptores a los servicios de emergencia en la ubicación en la que estos se encuentren.</p>	<p>Al igual que los Artículos precedentes N° 10, 17 y 18, no sólo esta disposición se refiere a llamadas salientes desde Internet hacia la red pública telefónica sobre las cuales la Autoridad carece de toda facultad regulatoria, sino que, además, el TLC con los Estados Unidos prohíbe explícitamente regularlas. A lo cual cabe agregar que no solo el proveedor de servicios de VoIP no conoce con exactitud la ubicación física en la que está localizado un usuario en un momento dado, sino que además existen soluciones más eficientes para contactar directamente a los servicios de emergencia que el paso a través de las compañías telefónicas locales.</p>	<p>Suprimir este Artículo N° 20.</p>
<p>Artículo N° 23, que prescribe que, en conformidad con el PTF de Numeración se asignará la numeración necesaria a los proveedores de servicios de VoIP, a efectos que los usuarios de éstos en Internet puedan comunicarse entre sí con los suscriptores de la red de servicio público telefónico.</p>	<p>En su actual enunciado, el PTF de Numeración sólo autoriza a asignarle numeración telefónica a los concesionarios de servicio público telefónico local y móvil. De suerte que, un proveedor de servicios de VoIP tiene dos alternativas para que se le asigne numeración telefónica válida: ser titular de una concesión de servicio público telefónico local o móvil o, bien, contratar con alguna concesionaria de telefonía local o móvil la facilitación de numeración telefónica válida. De hecho, para que los gateways puedan traducir un número asociado a un usuario dado en su respectiva</p>	<p>Reemplazar el Artículo N° 23 por el siguiente: “en conformidad con el PTF de Numeración se asignará la numeración necesaria a aquellos proveedores de servicios de VoIP que además sean titulares de una concesión de servicio público telefónico local o móvil, a efectos que los usuarios de éstos en Internet puedan comunicarse entre sí con los suscriptores de la red de servicio público telefónico. Sin perjuicio de lo cual la Subsecretaría de Telecomunicaciones dictará un Reglamento de Facilitación de Numeración Telefónica de concesionarios de telefonía</p>

	dirección electrónica en Internet, es imperativo que dicho número sea un número válido de la red pública telefónica.	local o móvil a proveedores de servicios de VoIP sobre Internet.”
--	--	---

4 Lineamientos para estructurar un régimen de asignación de numeración telefónica geográfica a los proveedores de servicios de VoIP

A la luz de los antecedentes expuestos, Telsur presenta a continuación los siguientes lineamientos para estructurar una propuesta de régimen de asignación de numeración telefónica geográfica a los proveedores de servicios de VoIP:

- La asignación de numeración telefónica geográfica a los proveedores de servicios de VoIP se referiría exclusivamente a las comunicaciones entrantes desde la red pública telefónica hacia Internet;
- Mediante Resolución Exenta, la Subsecretaría de Telecomunicaciones definiría el tipo de numeración geográfica reservada para proveedores de servicio de VoIP en Internet;
- La numeración geográfica reservada para proveedores de servicio de VoIP en Internet debiera reflejar el carácter esencialmente móvil de este servicio;
- La Subsecretaría de Telecomunicaciones asignaría numeración telefónica geográfica propia a aquellos proveedores de servicios de VoIP sobre Internet que sean también titulares de una concesión de servicio público telefónico local o móvil;
- Sin perjuicio de lo anterior, la Subsecretaría de Telecomunicaciones sancionaría que la facilitación de numeración telefónica válida de parte de concesionarios de telefonía local o móvil a proveedores de servicios de VoIP en Internet es una prestación lícita;
- Tanto los concesionarios de telefonía local como móvil podrían ofrecer servicios de facilitación de numeración telefónica válida a proveedores de servicios de VoIP sobre Internet;
- El servicio de facilitación de numeración telefónica válida a proveedores de servicios de VoIP sobre Internet comprende el encaminamiento de las comunicaciones hasta el gateway correspondiente;
- Las tarifas por la facilitación de numeración telefónica local a los proveedores de servicio público de VoIP en Internet serían libres; y

Valdivia, 26 de enero del 2007

- Los proveedores de servicio público de VoIP en Internet que contraten un servicio de facilitación de numeración telefónica deberían llevar un registro permanentemente actualizado de los números telefónicos geográficos y ageográficos que ellos hayan asignado a sus clientes. Por cierto, las partes podrían convenir la publicación en las guías telefónicas respectivas de dichos registros;

En suma, en opinión de Telsur se crean así las condiciones para estructurar un mercado secundario de facilitación de numeración telefónica válida, a la vez más transparente y de mayor profundidad que el existente actualmente.

Valdivia, 26 de enero del 2007