

Ten mi auto cliente amine

6.

Oscar Cabello A.  
Ingeniero Civil Electricista

3815

**Informe Técnico - Económico**

**Principales Contradicciones de Subtel con  
Respecto al Servicio de Conversión de Llamadas**

**Trabajo Encargado por OPS Ingeniería Ltda.**

**Santiago, 26 de mayo de 2009**

**Indice**

1.	Antecedentes .....	2
2.	El Servicio de Conversión de Llamadas .....	3
3.	Principales Contradicciones de Subtel.....	8
3.1	La Prestación del Servicio de Conversión de Llamadas Requiere Contar con una Concesión de Servicio Público.....	8
3.2	El Concepto de Servicio Público de Telecomunicaciones es Muy Amplio y Subtel Tiene Potestad para Regularlo Caso a Caso .....	11
3.3	Subtel Debe Perseguir a los Operadores que Prestan el Servicio de Conversión de Llamadas sin Concesión.....	13
3.4	Los Concesionarios de Telefonía Móvil Pueden Prestar el Servicio de Conversión de Llamadas.....	14
3.5	Los Servicios de Telecomunicaciones que Contrata un Usuario Final No Pueden Ser Revendidos .....	18
3.6	La Reoriginación de Llamadas Estaría Prohibida .....	19
4.	Conclusiones .....	21
Anexo 1		
Glosario de Términos .....		22

**Principales Contradicciones de Subtel con  
Respecto al Servicio de Conversión de Llamadas**

3817

*Oscar Cabello A.*

**1. Antecedentes**

El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) conoce en este momento una causa iniciada por los operadores que prestan el servicio de conversión de llamadas, en contra de Movistar, por alzas unilaterales e injustificadas en las tarifas de las prestaciones que los primeros contratan como insumo.

En esta causa se ha requerido la opinión de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel), que en síntesis ha cuestionado la actuación de los operadores que prestan el servicio de conversión de llamadas, y ha respaldado la de Movistar. Además, Subtel ha formulado cargos administrativos a dichos operadores.

El presente informe tiene por objeto identificar las principales contradicciones en que ha incurrido Subtel con respecto al servicio de conversión de llamadas, en su actuación frente al TDLC.

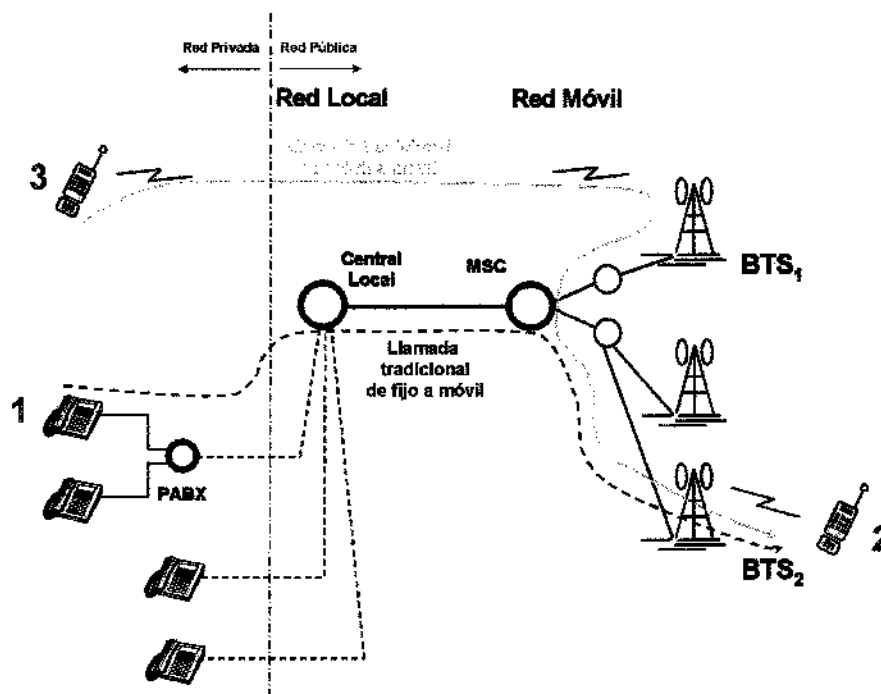
Este informe ha sido encargado por la empresa OPS Ingeniería Ltda. y es complementario del denominado "Análisis del Servicio de Conversión Prestado por la Empresa OPS", de fecha 17 de abril de 2008, presentado al TDLC en la causa de rol 126-07.

En el anexo 1 se acompaña el glosario de los principales términos y siglas empleados en este informe.

Oscar Cabello A.

## 2. El Servicio de Conversión de Llamadas

Hay esencialmente dos alternativas tradicionales para comunicarse con un teléfono móvil, que se muestran en la figura 1. La primera consiste en llamar desde el teléfono 1, que en este ejemplo pertenece a una central telefónica privada (PABX) y que puede comunicarse con el teléfono 2 a través de la red pública de telefonía fija. La segunda consiste en llamar directamente desde el teléfono 3, que también es un teléfono móvil y que puede comunicarse con el teléfono 2, sin hacer uso de la red pública de telefonía fija.



**Alternativas Tradicionales para Comunicarse con un Teléfono Móvil**  
**Figura 1**

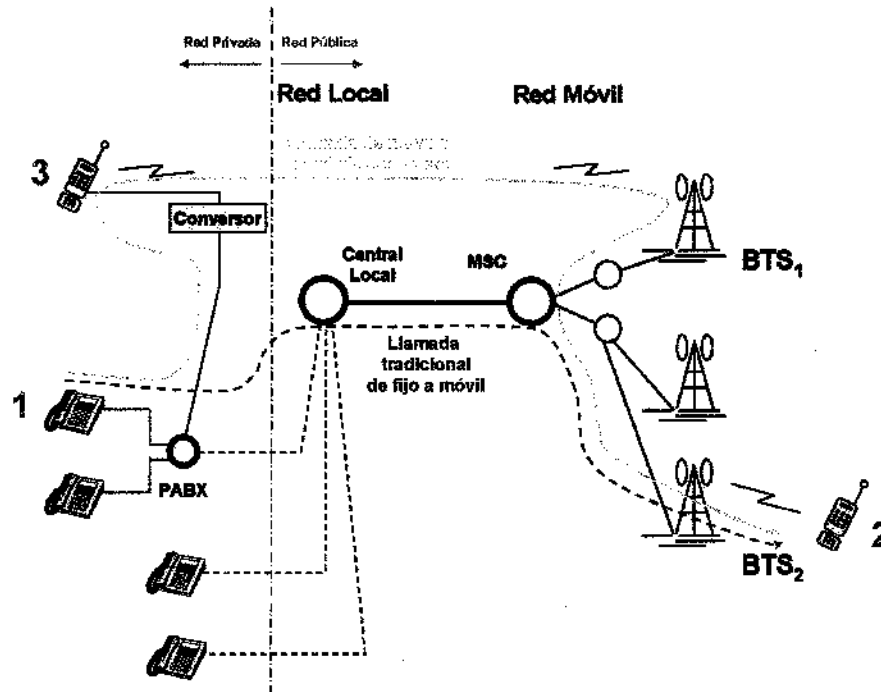
Actualmente las llamadas de fijo a móvil tienen un mayor precio relativo, con respecto a las llamadas de móvil a móvil dentro de una misma empresa (también conocidas como llamadas "on net"), lo que hace que las personas prefieran la segunda alternativa, frente a la primera.

El hecho que las llamadas de móvil a móvil del tipo "on net" sean de menor precio que las llamadas de fijo a móvil, es una distorsión de mercado creada por Subtel (que participa en la regulación del precio de las llamadas de fijo a móvil) y por las empresas de telefonía móvil, que se ha producido en muchos países que cuentan con la modalidad Quien Llama Paga (QLP).<sup>1</sup> Sin embargo, la

<sup>1</sup> Ver la sección 5.4 de nuestro informe "Análisis del Servicio de Conversión Prestado por la Empresa OPS"

Oscar Cabello A.

tecnología ha reaccionado rápidamente frente a esta distorsión, mediante equipos conversores, que también se conocen como "Celulink" (por la marca de uno de sus fabricantes), los cuales –para evitar que la persona tenga que hacer un uso manual del teléfono móvil que tiene al lado del teléfono fijo– permiten conectar la PABX en forma directa al teléfono móvil, de modo de aprovechar los mejores precios de las llamadas de móvil a móvil, como se muestra en la figura 2.



**Uso de Conversores para Reducir los Costos de una Empresa Privada**  
**Figura 2**

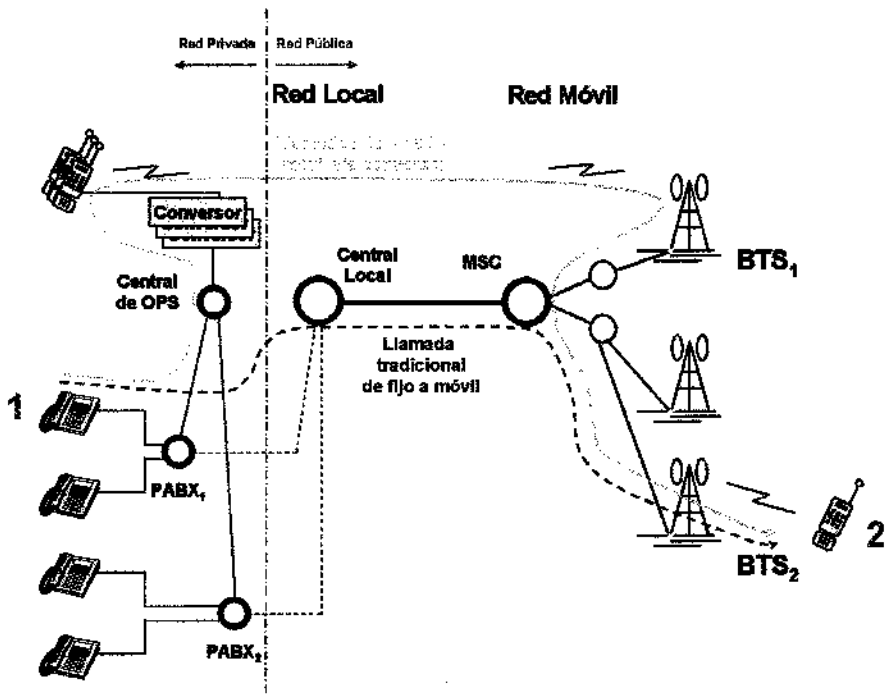
De ese modo, cuando el usuario de una PABX marca un número móvil, la PABX detecta esa llamada y la envía a través del conversor en la forma de una llamada "on net", en vez de hacerlo a través de la red pública de telefonía fija, logrando así reducciones significativas de costos, que además compensan la inversión en equipos conversores. En este caso la llamada es recibida por el operador de telefonía móvil en la BTS<sub>1</sub> y luego la llamada sigue su curso internamente hacia el teléfono de destino, que está temporalmente asociado a la BTS<sub>2</sub>.

Como es lógico, en Chile la PABX debe tener al menos tres conversores (uno con cada empresa de telefonía móvil), de modo de acceder a cualquier teléfono móvil y aprovechar los precios "on net" que ofrecen los tres operadores actuales.

Lo anterior creó una oportunidad de negocio para empresas como OPS, que ofrecen el servicio de conversión de llamadas.

*Oscar Cabello A.*

El servicio de conversión de llamadas consiste en establecer rutas de bajo costo para las llamadas originadas en centrales privadas PABX y que tienen como destino las distintas redes móviles del país, liberando al propietario de la PABX de arrendar varios teléfonos móviles adicionales, invertir en conversores y actualizar permanentemente la base de datos con la numeración de telefonía móvil. Para tal efecto, los operadores que prestan el servicio de conversión de llamadas instalan enlaces privados con las PABX de sus clientes, concentran el tráfico proveniente de dichas PABX en una central telefónica de su propiedad y luego lo orientan hacia las correspondientes redes móviles de destino, mediante teléfonos móviles asociados a conversores que tienen contratos con planes "on net" con cada uno de los tres operadores, como se muestra en la figura 3.



**Uso de Conversores por parte de OPS para Proveer su Servicio**  
**Figura 3**

Sin embargo, el operador Movistar decidió poner trabas a las empresas que prestan el servicio de conversión de llamadas, por la vía de subir unilateralmente los precios de las líneas de telefonía móvil que las segundas toman en arriendo a la primera, que eran requeridas como insumo para proveer dicho servicio. De ese modo, si esas líneas estaban adscritas a contratos donde OPS pagaba a Movistar \$ 40 por minuto por las llamadas "on net", por ejemplo,

*Ten mi aumento veintuno*  
**Principales Contradicciones de Subtel con  
Respecto al Servicio de Conversión de Llamadas**

3821

*Oscar Cabello A.*

esta última subió ese precio a valores cercanos a los \$ 100 por minuto, es decir, aumentó el precio en alrededor de un 150%.<sup>2</sup>

En la respuesta a la demanda de OPS, Movistar argumentó que el aumento de tarifas obedeció esencialmente a que el servicio de conversión de llamadas es ilegal, que por causa de dicho servicio Movistar pierde ingresos por concepto de cargos de acceso de entrada a su red móvil, y que las líneas de telefonía móvil que emplean las empresas como OPS recargan sus estaciones base (BTS) y le generan pérdidas económicas.

Lo anterior no es compartido ni aceptado por las empresas que prestan servicios de conversión de llamadas, motivo por el cual éstas han presentado demandas ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), solicitando la anulación de esas alzas unilaterales y la aplicación de sanciones a Movistar. El caso está radicado en el TDLC, bajo el rol 126-07.

El órgano regulador de la industria, Subtel, también considera que el servicio de conversión de llamadas es ilegal, y así se lo ha hecho saber al TDLC; además ha formulado cargos a los operadores que lo prestan, que se ventilan en procedimientos administrativos que lleva adelante dicha Subsecretaría.

Sin embargo, al cuestionar la actuación de los operadores que prestan el servicio de conversión de llamadas, Subtel ha incurrido en contradicciones en una serie de aspectos, entre los que se destacan:

- a) La Prestación del Servicio de Conversión de Llamadas Requiere Contar con una Concesión de Servicio Público
- b) El Concepto de Servicio Público de Telecomunicaciones es Muy Amplio y Subtel Tiene Potestad para Regularlo Caso a Caso
- c) Subtel Debe Perseguir a los Operadores que Prestan el Servicio de Conversión de Llamadas sin Concesión
- d) Los Concesionarios de Telefonía Móvil Pueden Prestar el Servicio de Conversión de Llamadas
- e) Los Servicios de Telecomunicaciones que Contrata un Usuario Final No Pueden Ser Revendidos, y
- f) La Reoriginación de Llamadas Está Prohibida.

<sup>2</sup> Por una medida cautelar del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, se ordenó poner fin a esa discriminación de tarifas, en espera del fallo de la causa.

*Tra mi audiencia virtual*

***Principales Contradicciones de Subtel con  
Respecto al Servicio de Conversión de Llamadas***

3822

*Oscar Cabello A.*

El presente informe tiene por objeto analizar esas contradicciones, con el objeto de complementar nuestro informe anterior y ayudar a demostrar que el servicio de conversión de llamadas que prestan las empresas como OPS, es absolutamente legítimo.

*Oscar Cabello A.*

### **3. Principales Contradicciones de Subtel**

#### **3.1 La Prestación del Servicio de Conversión de Llamadas Requiere Contar con una Concesión de Servicio Público**

En una reciente respuesta al TDLC, Subtel reitera que el servicio de conversión de llamadas "...*utiliza indebidamente una condición de suscriptor o usuario del servicio público telefónico, para en realidad comercializar y/o explotar comercialmente el mismo servicio...*", lo que "...*constituye explotación y/o comercialización de un servicio, que provee acceso a las redes públicas, y para cuya provisión la persona jurídica de que se trate requiere de una concesión de servicio público telefónico móvil...*"<sup>3</sup>

Sin embargo, Subtel olvida que el servicio de conversión de llamadas era una prestación absolutamente inexistente cuando se dictó la Ley General de Telecomunicaciones (LGT), y que por lo mismo escapa al ámbito regulatorio de este cuerpo legal. Una situación similar ocurrió en el caso de la telefonía por Internet (Sentencia 45/2006 del TDLC), donde se estableció que esta modalidad no debe ser sometida al régimen de regulación tradicional –como lo pretendían algunos operadores, y la propia Subtel– dado que nuestro ordenamiento constitucional señala que la autoridad administrativa sólo puede regular aquellas actividades económicas que expresa y determinadamente la Ley le encomienda regular, y siendo la telefonía por Internet una actividad no contemplada en la LGT, su eventual regulación sólo podría hacerse luego de una modificación de este cuerpo legal.

En efecto, Subtel pretendía enmarcar a la telefonía por Internet dentro de las normas tradicionales que regulan al servicio público telefónico, exigiendo, por lo tanto, que sus prestadores contasen con una concesión de servicio público, pero en la sentencia 45/2006 el TDLC argumentó que "...*no existe una regulación específica que permita hacer aplicables dichas normas a la Telefonía IP, la que, como se ha indicado, es una nueva tecnología que tiene características diferentes a los servicios públicos telefónicos tradicionales, que no se encuentra regulada y a la que no puede aplicarse, ni aún por analogía, la regulación que se aplica a los mismos. En efecto, el artículo 19 N° 21 de nuestra Constitución Política establece el derecho constitucional a desarrollar cualquier actividad económica lícita, respetando las normas legales que la regulen. Ahora bien, a juicio de este Tribunal, las normas que regulen o limiten las garantías constitucionales deben ser específicas, deben interpretarse restrictivamente y no pueden aplicarse por analogía...*"

<sup>3</sup> Oficio de Subtel N° 30.075, de 8 de enero de 2009, dirigido al TDLC, fojas 3712, segundo párrafo.

~~Tra~~ *tra* ~~mi~~ *mi* ~~actuación~~ *actuación* ~~reimputado~~ *reimputado*  
**Principales Contradicciones de Subtel con  
Respecto al Servicio de Conversión de Llamadas**

3824

*Oscar Cabello A.*

Más aún, esta postura de Subtel –pretender que el servicio de conversión de llamadas sea considerado como servicio público de telefonía móvil– es absolutamente contradictoria con la actitud que Subtel mantiene respecto de otros revendedores de servicios de telecomunicaciones, como es el caso de los centros de llamadas o locutorios. Las personas que explotan centros de llamadas o locutorios contratan teléfonos fijos y móviles a los concesionarios de servicio público, y revenden los servicios correspondientes, en competencia a veces con los centros de llamadas o locutorios de los mismos concesionarios, sin que las primeras jamás hayan sido requeridas o cuestionadas por Subtel.

Por otra parte, es un hecho público y notorio que los propios concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones comercializan a veces sus servicios a través de empresas relacionadas, que carecen de concesiones. Un buen ejemplo de ello es el de Telefónica Empresas, filial de Telefónica Chile, que provee "...*telefonía tradicional y/o telefonía IP, enlaces, larga distancia y equipos de voz...*"<sup>4</sup> sin contar con una concesión de servicio público de telecomunicaciones. Es más, el artículo 26 de la LGT señala que los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones no pueden comercializar servicios por cuenta de concesionarios de servicios intermedios de telecomunicaciones que presten servicios de larga distancia, y viceversa, de modo que resulta muy extraño que Telefónica Empresas integre y venda en forma conjunta lo que la Ley exige proveer a través de empresas totalmente separadas.

Esta aparente violación del artículo 26 de la LGT inquietó a la Fiscalía Nacional Económica (FNE), y fue consultada a Subtel. La respuesta de este organismo desestimó la preocupación de la FNE al señalar que "...*Mientras los servicios de Telefónica Empresas se cifran a servicios de telecomunicaciones privados para grandes clientes, entendemos que no les es aplicable el inciso cuarto del artículo 26 de la Ley General de Telecomunicaciones, por cuanto este inciso se refiere a servicios ofrecidos al público en general...*"<sup>5</sup>

Es imposible entender por qué a Subtel no le importa que Telefónica Empresas revenda servicios de telecomunicaciones, sin contar con una concesión de servicio público –y actúe de paso como vehículo para soslayar la clara restricción que el artículo 26 de la LGT impone a Telefónica Chile–, y sí persiga a las empresas del rubro de OPS, en circunstancias que éstas operan prácticamente en la misma condición que Telefónica Empresas (aunque no violentan el referido artículo 26).

<sup>4</sup> Oficio de Subtel N° 30.493, de 17 de enero de 2007, dirigido al Sr. Fiscal Nacional Económico, tercer párrafo.

<sup>5</sup> Oficio de Subtel N° 30.493, de 17 de enero de 2007, dirigido al Sr. Fiscal Nacional Económico, sexto párrafo.

*Oscar Cabello A.*

La postura de Subtel respecto del servicio de conversión de llamadas también colisiona de manera frontal con la postura que la propia Subtel ha tenido frente a otro servicio nuevo, como es el acceso a Internet. Pese a que el servicio de acceso a Internet se ofrece al público en general, y a una escala muchísimo mayor que el servicio de conversión de llamadas, Subtel no lo considera un servicio público de telecomunicaciones, y permite –acertadamente en este caso– que se desarrolle en absoluta libertad, sin exigir título habilitante alguno a las personas naturales o jurídicas que lo proveen.

Más aún, recientemente se consultó a Subtel si el servicio de conversión de llamadas podía ser considerado como un servicio complementario, de modo de ampararlo en la definición del mismo que hace el artículo 8 de la LGT y eximirlo de contar con una concesión, pero la respuesta de este organismo fue que *"...tampoco se aprecia en este caso como opera la adicionalidad del servicio, respecto del servicio público telefónico..."* como para considerarlo complementario, *"...toda vez que lo ofrecido a los clientes no es algo más que una llamada telefónica..."*<sup>6</sup>

Acá Subtel comete un error conceptual, ya que el servicio de conversión de llamadas es bastante más que una simple llamada telefónica, ya que a ésta hay que adicionar la actualización de la base de datos con la numeración de la telefonía móvil, la inversión en conversores, la conmutación interna, los enlaces privados con las PABX de los clientes y la operación de todo el conjunto. No es distinto a lo que sucede en un centro de llamados, o en el teléfono público que instala por sí mismo el dueño de un almacén, que corresponden a llamadas telefónicas a las que se adiciona un recinto, lo que permite el uso del servicio a los usuarios que carecen de teléfono (o bien les ayuda a acceder a servicios de precios más atractivos). En todos estos casos es evidente que hay "algo más" que una llamada telefónica, de modo que ello podría haber justificado la consideración de todos estos servicios como complementarios, si hubiese sido imprescindible clasificarlos dentro de la actual LGT para facilitar su provisión. Sin embargo, el principio de reserva legal hace innecesaria esta clasificación.

Sin perjuicio de todo lo anterior, y dado que el TDLC decidió impulsar los operadores móviles virtuales, la empresa OPS presentó una solicitud de concesión de servicio público a Subtel en diciembre de 2006 (ingresada con el número 67697), en la que indicó que pretendía ofrecer el servicio móvil virtual mediante una plataforma basada en conversores y líneas a ser contratadas a los concesionados tradicionales de telefonía móvil del país. En la descripción del servicio, OPS señaló que permitiría el acceso a las redes de los distintos concesionados de telefonía móvil, y que estaría dirigido al segmento empresarial y corporativo.

<sup>6</sup> Oficio de Subtel N° 30.075, de 8 de enero de 2009, dirigido al TDLC, fojas 3732, sexto párrafo.

*Oscar Cabello A.*

En vez de responder que los servicios que pretendía brindar OPS escapaban al ámbito de la LGT, por ir dirigidos a grandes clientes y no ser ofrecidos al público en general (criterio que emplea Subtel con respecto a Telefónica Empresas), la solicitud de OPS fue objetada por Subtel, y le se exigió *"...modificar este planteamiento considerando que, por tratarse de un servicio público, este debe atender los requerimientos, sin discriminación, del público en general y no estar orientado a un determinado segmento del mercado..."*<sup>7</sup>

OPS acogió este reparo y presentó nuevamente la solicitud, que fue publicada en el Diario Oficial del 14 de julio de 2007, mediante un extracto autorizado por Subtel. Con fecha 27 de julio de 2007, Movistar interpuso una oposición, que fue respondida por OPS el 6 de septiembre de 2007. Desde entonces, luego de haber iniciado el proceso hace prácticamente dos años, no ha existido pronunciamiento alguno de Subtel con respecto a la solicitud, ni con respecto a los descargos presentados por OPS.

Nosotros pensamos que OPS no requiere una concesión de servicio público para prestar el servicio de conversión de llamadas, pero si efectivamente requiriese de dicho título habilitante –tal como sostiene Subtel–, lo menos que debería hacer este organismo es actuar con claridad, diligencia y oportunidad, frente a las solicitudes que recibe.

### **3.2 El Concepto de Servicio Público de Telecomunicaciones es Muy Amplio y Subtel Tiene Potestad para Regularlo Caso a Caso**

En su reciente respuesta al TDLC, Subtel sostiene que *"...el artículo 3º de la Ley dispone un catálogo abierto de los servicios de telecomunicaciones que se encuentran sujetos a regulación, estableciendo verdaderas categorías generales de los mismos, y calificadas desde el punto de vista de su naturaleza y finalidad; (1) sin especificar los distintos tipos de servicios que pudieran comprenderse en cada categoría..."*<sup>8</sup>

Según Subtel, ese presunto catálogo abierto obedece a que *"...no es posible que la Ley prevea o considere anticipadamente cualquiera de los múltiples tipos de servicios específicos que puedan existir en el ámbito de las telecomunicaciones..."* Para Subtel, en consecuencia, dado que *"...la Ley no define ni crea ningún tipo de servicio de telecomunicaciones en específico, corresponde al ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución y de la potestad interpretativa técnica del artículo 6º de la Ley General de Telecomunicaciones, la clasificación dentro de alguna de las categorías legales previstas en el artículo 3º de la Ley, de cualquier servicio que se desarrolle tecnológica y comercialmente en*

<sup>7</sup> Oficio de Subtel N° 32.462, de 8 de marzo de 2007, que informa a OPS los reparos a la solicitud de concesión.

<sup>8</sup> Oficio de Subtel N° 30.075, de 8 de enero de 2009, dirigido al TDLC, fojas 3713, sexto párrafo.

*Ten ni autuentea unimiste*

**Principales Contradicciones de Subtel con  
Respecto al Servicio de Conversión de Llamadas**

3827

*Oscar Cabello A.*

*la realidad, por lo que cualquier nuevo tipo de servicio que se corresponda con las características legales de la categoría de servicios públicos de telecomunicaciones procede que se encuadre dentro de ésta..."<sup>9</sup>*

En virtud de lo anterior, por ejemplo, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones dictó el Decreto N° 484, de 6 de junio de 2007, que creó y reglamentó el "Servicio Público de Voz sobre Internet".

Sin embargo, la teoría de Subtel, según la cual ella puede ir definiendo y creando nuevos servicios públicos de telecomunicaciones, al ejercer la potestad reglamentaria y la potestad interpretativa del artículo 6° de la Ley, choca de manera frontal con lo que la propia Subtel sostiene respecto del servicio de acceso a Internet, que ella considera imposible de regular, por no estar expresamente contemplado en la LGT. En reiteradas ocasiones ha declarado el Subsecretario de Telecomunicaciones que Internet no existe legalmente, y que es necesario dictar una Ley para que Subtel pueda regular el servicio de acceso a Internet.<sup>10</sup>

¿Cómo es posible entonces que Subtel no pueda regular el servicio de acceso Internet, si ella misma sostiene en su respuesta al TDLC que la definición o creación de nuevos servicios de telecomunicaciones "...corresponde al ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución y de la potestad interpretativa técnica del artículo 6° de la Ley General de Telecomunicaciones..."?

Es más, si lo que Subtel plantea en su respuesta al TDLC fuera correcto, entonces ella debería definir y crear previamente el "servicio de conversión de llamadas" como servicio público, intermedio o complementario, y sólo entonces podría entrar a regularlo. Antes no podría iniciar acción alguna, ni menos perseguir a quienes lo proveen.

Sin embargo, lo correcto es que el artículo 19 N° 21 de la Constitución Política establece el derecho constitucional a desarrollar cualquier actividad económica lícita, respetando las normas legales que la regulen, y que "...las normas que regulen o limiten las garantías constitucionales deben ser específicas,

<sup>9</sup> Oficio de Subtel N° 30.075, de 8 de enero de 2009, dirigido al TDLC, fojas 3714, tercer y quinto párrafo.

<sup>10</sup> En una entrevista publicada el 24 de septiembre de 2008 en el informativo electrónico Mouse.cl, el Subsecretario de Telecomunicaciones señaló que "...hay que recordar que no hay una regulación sobre calidad de servicio sobre Internet, y este tema se ha convertido en nuestra bandera de lucha para que se apruebe el proyecto de ley que está en el congreso, y que junto con los temas de la neutralidad de la red son muy importantes, pero queremos resaltar la calidad del servicio. Pero lo importante es que tenemos que integrar el concepto de Internet en las leyes chilenas y particularmente en la legislación de telecomunicaciones. Hoy Internet como tal no es reconocida por ninguna ley, por esta razón es que nosotros como Subtel no podemos dictar reglamentos, y esta es la real importancia del proyecto de ley: porque así podremos generar reglamentos sobre la red, y generar un marco regulatorio..."

*Ten mi autonomía un minuto*  
**Principales Contradicciones de Subtel con  
Respecto al Servicio de Conversión de Llamadas**

3828

*Oscar Cabello A.*

*deben interpretarse restrictivamente y no pueden aplicarse por analogía...”, como lo dispuso el TDLC en la Sentencia 45/2006.*

Por lo tanto, el Decreto N° 484 que creó un nuevo servicio público, en este caso el Servicio Público de Voz sobre Internet, que era inexistente en el momento de dictarse la LGT, va en contra del principio de reserva legal que consideró la Sentencia 45/2006 del TDLC. Un nuevo servicio público sólo podría haberse creado por Ley, tal como el propio Subsecretario de Telecomunicaciones lo reconoce para el caso de Internet.

Los únicos servicios públicos que Subtel puede regular hoy –sobre todo después de la Sentencia 45/2006 del TDLC –son los que han sido considerados por el Legislador en el texto de la LGT, que esencialmente corresponden a la telefonía fija tradicional y a la telefonía móvil tradicional. Los demás corresponden a otros servicios (intermedios, limitados, etc.), o bien caen en el ámbito de los servicios no regulados –por el principio de reserva legal–, como sucede actualmente con el acceso a Internet, con la Telefonía por Internet y como debería suceder con el servicio de conversión de llamadas. Pero hoy ya no es aconsejable parchar la LGT, para incorporar nuevos servicios públicos; lo lógico, dado el violento avance de la tecnología, es elaborar una nueva Ley.

En todo caso, el hecho que un determinado servicio de telecomunicaciones quede fuera del alcance de Subtel y de la LGT, no significa que quede excluido de cumplir con el ordenamiento económico general del país, y muy especialmente con el ordenamiento de la libre competencia.

### **3.3 Subtel Debe Perseguir a los Operadores que Prestan el Servicio de Conversión de Llamadas sin Concesión**

En la sección 3.1 y en nuestro informe anterior quedó claro que el servicio de conversión de llamadas escapa al ámbito de la LGT, y que por lo tanto OPS no requiere una concesión para prestarlo, pero en su reciente respuesta al TDLC Subtel afirma que el referido servicio *“...constituye explotación y/o comercialización de un servicio, que provee acceso a las redes públicas, y para cuya provisión la persona jurídica de que se trate requiere de una concesión de servicio público telefónico móvil...”*<sup>11</sup>

Por lo mismo, Subtel ha formulado cargos a OPS y a los demás operadores del mismo rubro.

Sin embargo, llama la atención que Subtel no persiga ni cuestione el accionar de Telefónica Empresas, ni el de las personas que operan centros de

<sup>11</sup> Oficio de Subtel N° 30.075, de 8 de enero de 2009, dirigido al TDLC, fojas 3712, segundo párrafo.

*Oscar Cabello A.*

llamadas o locutorios, ni el de los operadores que prestan el servicio de acceso a Internet, en circunstancias que ninguno de ellos posee un título habilitante.

También llama la atención que Subtel prácticamente no persiga a las personas que hacen uso del espectro radioeléctrico en forma indebida, pese a las claras obligaciones y facultades que tiene en esta materia. A este respecto debemos recordar que hace algunos años la Asociación de Radiodifusores de Chile (Archi) pidió en forma reiterada la intervención de Subtel, para fiscalizar a las radioemisoras que operaban sin concesión, o que operaban infringiendo las normas legales vigentes (como las radioemisoras de mínima cobertura que aumentaban su potencia más allá de lo debido, o que vendían publicidad, en circunstancia que la LGT les prohibía hacerlo). Sin embargo, Subtel se negó a ello, por considerar que sus facultades se limitaban sólo a realizar denuncias frente al tribunal competente.

La inacción de Subtel hizo que en septiembre de 2003 Archi consultara a la Contraloría General de la República, sobre las facultades de Subtel en la materia. La respuesta de la Contraloría, basada en un informe de Subtel, fue que las facultades de Subtel efectivamente eran muy limitadas (en nuestra opinión ello no es correcto, ya que Subtel tiene amplias facultades de fiscalización; el problema es que las ejerce de manera arbitraria).<sup>12</sup>

### **3.4 Los Concesionarios de Telefonía Móvil Pueden Prestar el Servicio de Conversión de Llamadas**

En el último tiempo, Subtel ha sostenido que los concesionarios de telefonía móvil sí pueden conectar las PABX de sus clientes con las centrales de conmutación de telefonía móvil (MSC), ya sea en la forma de un enlace directo, o bien de un servicio de conversión de llamadas provisto por ellas mismas.

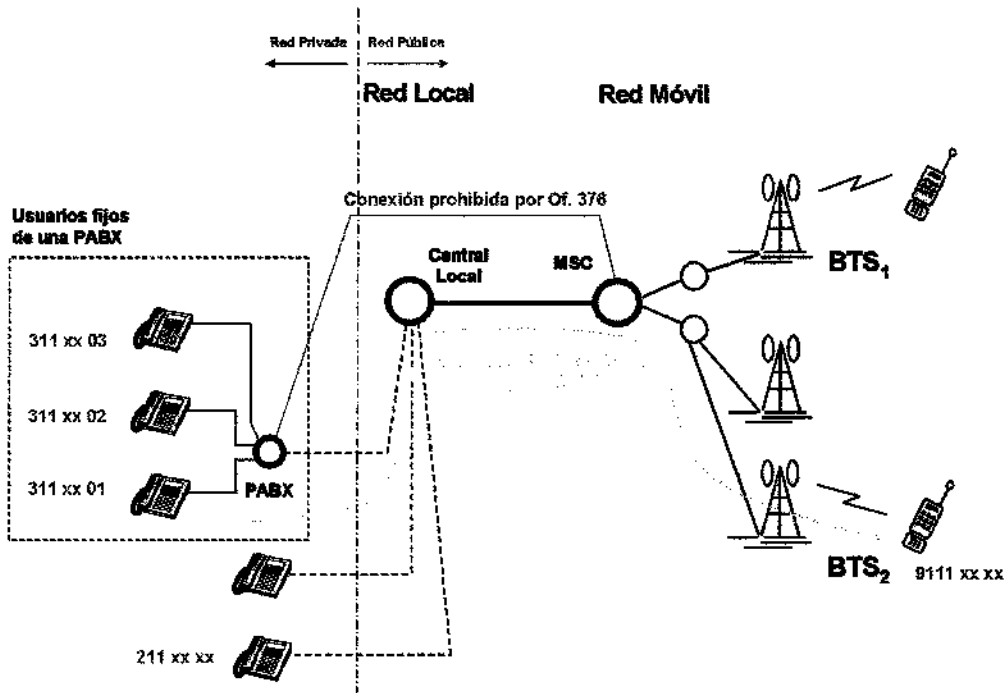
Sin embargo, esta postura de Subtel es absolutamente contraria a lo que la propia Subtel dictaminó a través del Oficio Circular 376, de 23 de diciembre de 2002, donde señaló que las comunicaciones telefónicas originadas en anexos o extensiones de una PABX, con destino a las redes de las compañías de telefonía móvil, deben *"...ser encaminadas por la compañía telefónica local correspondiente, no pudiendo cursarse a través de dichos enlaces directos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12º del Plan Técnico Fundamental de Encaminamiento Telefónico..."*, como se muestra en la figura 3.

Es más, Subtel no sólo dictaminó lo anterior, sino que en el mismo oficio aclaró otros aspectos relativos al encaminamiento de comunicaciones entre los anexos de una PABX y la red de telefonía móvil. La idea de fondo de Subtel parecía ser –con toda probabilidad– evitar que ese tráfico dejase de transitar por

<sup>12</sup> La Respuesta de la Contraloría a la Archi está en el dictamen 24462 de 12 de mayo de 2004.

Oscar Cabello A.

las redes de telefonía fija, de modo que éstas no perdiesen los ingresos correspondientes.



**Encaminamiento de las Llamadas de PABX a Red Móvil Según Oficio 376  
Figura 3**

Con todo, las empresas de telefonía móvil —especialmente Movistar— hicieron caso omiso del mismo y siguieron conectando las PABX de sus clientes con las centrales de telefonía móvil (MSC), tanto en la forma de enlaces directos como de servicios de conversión de llamadas provistos por ellas mismas.

A tal punto avanzaron este tipo de conexiones que —sin que mediara cambio alguno en las normas técnicas que sirvieron de sustento al Oficio Circular 376—, en 2006 Subtel decidió contemplarlas en la sección "Situaciones de vacío normativo", de una consulta pública destinada a identificar y remover obstáculos regulatorios.<sup>13</sup> Para tal efecto Subtel planteó que "...En la actualidad, una parte importante de las comunicaciones gestionadas por PABX son móviles o tienen una componente móvil..." y que por lo tanto "...las compañías móviles necesitan implementar soluciones tecnológicas que requieren de una regulación lo suficientemente flexible, para satisfacer las expectativas de sus clientes corporativos y generar eficiencias en el diseño de las redes..." Este lenguaje impreciso —tal vez para que nadie pudiera acusar a Subtel de auspiciar las conexiones directas, que desagradaban a las empresas de telefonía fija—, tenía un

<sup>13</sup> Ver documento de Consulta Pública de Subtel denominado "Remoción de Obstáculos para el Desarrollo de las Telecomunicaciones en el Corto Plazo", del año 2006, página 7.

**Principales Contradicciones de Subtel con  
Respecto al Servicio de Conversión de Llamadas**

3831

Oscar Cabello A.

claro objetivo: permitir las. Con todo, llama la atención que lo que en 2002 era para Subtel una prohibición clarísima, en pocos años se convirtió en una "situación de vacío normativo". Por lo mismo, también llama la atención que lo que en 2006 pasó a ser considerado una "situación de vacío normativo", se haya traducido ahora en cargos y persecuciones para las empresas pequeñas que también decidieron ofrecer el servicio de conversión de llamadas.

En todo caso, luego de la consulta pública Subtel se comprometió a *"...Elaborar el instrumento interpretativo o normativo idóneo en la línea de lo anunciado en el documento de consulta, modificando por tanto el criterio establecido en el Oficio Circular 376/02, a fin de permitir efectivamente un grado de flexibilidad importante en el diseño de las redes móviles..."*<sup>14</sup>

En diciembre de 2006 Subtel dictó la Resolución Exenta 1.642 que de manera escueta señaló que la referencia a la red pública telefónica que hace el artículo 23º del Plan Técnico Fundamental de Numeración Telefónica (que establece que desde el anexo de una PABX hay que utilizar el prefijo 9 para acceder a la red pública telefónica), debe entenderse hecha a la red telefónica local o a la red telefónica móvil, según el destino de la comunicación. Hoy día Subtel reconoce que en virtud de esta breve interpretación *"...la llamada debe ser encaminada a la red de destino sin necesidad de ser encaminada inicialmente y en todo evento por la red local..."* y que con ello se modificó *"...el criterio interpretativo que subyacía al oficio circular 376/2002..."*<sup>15</sup>

Pero resulta muy difícil de entender por qué Subtel en su interpretación no derogó derechamente el Oficio Circular 376 de 2002, ni se refirió a las disposiciones del Plan Técnico Fundamental de Encaminamiento, que según este oficio eran las que prohibían las conexiones directas.

Pese a que Subtel tiene efectivamente una potestad legal muy importante, como es la de interpretar técnicamente las disposiciones legales y reglamentarias que rigen las telecomunicaciones, pensamos que en su ejercicio ella ha sido por lo general muy poco clara, con lo que termina emitiendo señales confusas, que entorpecen la acción de los operadores, sobre todo los más pequeños, con lo cual se entraba la libre competencia.

No está demás traer a colación, por ejemplo, el caso de la empresa Easy Rider S.A., que prestaba servicios de larga distancia internacional con conversores y que fue sancionada por Subtel con una multa de 1.000 UTM, por no contar con la concesión correspondiente. Easy Rider S.A. sostuvo en su defensa que sus servicios no se encontraban regulados por la LGT, ya que el transporte de los

<sup>14</sup> Ver documento de respuesta de Subtel a la consulta pública sobre remoción de obstáculos, de agosto de 2006, página 138.

<sup>15</sup> Oficio de Subtel N° 30.075, de 8 de enero de 2009, dirigido al TDLC, fojas 3727, sexto párrafo.

