22895-2021/SSB01
14 10 2021

Lima, 13 de octubre de 2021

Señor
LENNIN QUISO CORDOVA
Gerente de Políticas Regulatoria y de Competencias
OSIPTEL
Presente.-

Referencia: Su carta C. 00486-DPRC/2021 del 3 de octubre de 2021

De nuestra mayor consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted con relación a la carta de la referencia, mediante la cual su Despacho nos corre traslado de la carta N° DMR/CE/N°2395/21 remitida por América Móvil Perú S.A.C. (en adelante, CLARO) el 30 de setiembre de 2021, adjuntando sus comentarios al Proyecto de Mandato de Interconexión aprobado mediante resolución de Consejo Directivo N° 00164-2021-CD/OSIPTEL (en adelante, el Proyecto de Mandato).

Al respecto, por medio de la presente comunicación, cumplimos con presentar nuestros comentarios a la comunicación remitida, los cuales detallamos a continuación:

I. SOBRE LA INTERCONEXIÓN DE SMS ORIGINADOS / TERMINADOS EN UNA APLICACIÓN (A2P, P2A, A2A)

De acuerdo a lo señalado por CLARO, existiría un error del OSIPTEL en el Proyecto de Mandato respecto del tratamiento propuesto para el envío de SMS en las modalidades A2P, P2A, A2A. Así, a entender de dicha empresa este tipo de modalidad de SMS implicaría *"interconectar redes o aplicaciones de internet con la red de telefonía móvil"* pues *"el servicio de SMS no se soporta sobre la telefonía fija local o móvil, sino que se realiza a través del servicio de internet que se le provee a dicho usuario"*.

Al respecto, debemos manifestar nuestra sorpresa por este nuevo argumento que CLARO pretende incorporar al procedimiento de emisión de mandato, dado que el mismo denotaría un desconocimiento de la interconexión técnica de SMS del que, evidentemente, CLARO no adolece.

En efecto, como bien señala OSIPTEL en el literal B del APÉNDICE I – CONDICIONES TÉCNICAS PARA EL INTERCAMBIO DE SMS (y tal como ha sido propuesto por nuestra representada), la interconexión de SMS se realizará a través de la conexión de los SMSC de ambas empresas a través de una VPN, tal y como se ha implementado en todas las relaciones de intercambio de SMS entre operadores

móviles. Cabe precisar que, a pesar de que el servicio de SMS de INTERMAX se soporta en su red de telefonía fija, el protocolo estándar para el intercambio de SMS con otros operadores sigue siendo el SMPP v.3.4.

De este modo, CLARO señala equivocadamente que el servicio de SMS *"se realiza a través del servicio de internet"* por el simple hecho de que los mensajes son originados por el usuario a través de un software, pero omite señalar que dicho software envía dichos mensajes al SMSC de INTERMAX para que los almacene y retransmita a los diferentes operadores o a la propia red fija de INTERMAX.

Es importante recordar que las empresas operadoras suelen brindar a sus usuarios la facilidad de utilizar softwares instalados en sus computadoras, laptops o tablets para la prestación de servicios de voz y SMS. El propio CLARO cuenta con productos que permiten el envío de SMS masivos desde una aplicación conectada a internet:

https://www.claro.com.pe/negocios/marketing-y-publicidad/sms-marketing/

Conforme a lo señalado por la propia web de CLARO, su servicio de SMS Marketing permite a sus clientes:

- Alcance a cualquier tipo de celular con el SMS (no sólo llega a Smartphones).
- Canal efectivo y masivo de comunicación con clientes a bajos costos.
- Uso de marcaciones cortas de 5 dígitos.
- Navegación por menús interactivos (USSD).

Pero sus servicios a través de aplicaciones no sólo se limitan al envío de SMS masivos, CLARO también cuenta con servicios de centrales telefónicas virtuales, las cuales permiten comunicación de voz con las diferentes empresas operadoras fijas y móviles utilizando un software con las mismas funcionalidades que una central física.

https://www.claro.com.pe/empresas/soluciones/servicios-gestionados/hosted-IP-PBX/

Cabe precisar, que si bien el envío de SMS masivos se limitaría a los usuarios de la red de CLARO debido a los acuerdos libre y voluntariamente firmados por dicha empresa con los demás operadores móviles (los cuales no se basan en alguna prohibición o impedimento legal que impida la interconexión de SMS con otras redes y servicios), en el caso de las centrales virtuales resulta evidente la utilización de una aplicación (software) a la que se accede a través de protocolos de internet para efectuar comunicaciones de voz desde y hacia las diferentes redes de telefonía fija y móvil.

¿Puede entenderse que los servicios de telecomunicaciones prestados por CLARO mediante el SMS Marketing y la central virtual se realizan a través del servicio de internet? Del mismo modo, ¿puede exigirse que el servicio de SMS Marketing sea prestado únicamente a los "verdaderos abonados", entendido como aquellos que tienen contratado el servicio móvil de CLARO? Evidentemente no, pues ambos servicios utilizan las redes fijas y móviles de CLARO para gestionar y cursar las llamadas y mensajes hacia otros operadores y hacia sus propios clientes; tal como pretende hacer INTERMAX con su servicio de SMS.

En consecuencia, siendo que CLARO ya ofrece a sus clientes un servicio de SMS masivo bajo las mismas características del que pretende ofrecer INTERMAX, ¿por qué cuestionar la interconexión de SMS entre ambas empresas, impidiendo que nuestra representada envíe SMS a su red?

II. EL MODELO DE NEGOCIO DE SMS MASIVOS DE LAS OPERADORAS MÓVILES

De acuerdo con lo establecido por el propio OSIPTEL en el Informe N° 0016-GPRC/2018 que sustentó la norma que estableció el Cargo de Interconexión Tope por la Terminación de Llamadas en las Redes de los Servicios Móviles (Resolución N° 021-2018-CD/OSIPTEL):

En el sector telecomunicaciones, la interconexión en dos direcciones aparece cuando cada empresa necesita conectarse con la red de sus competidores para llegar a todos sus usuarios. De esta manera, cada empresa requiere de la terminación de llamadas en otras redes para brindar el servicio final, es decir no existe un sustituto para la terminación de llamadas en la red de sus competidores. Por tal razón, en todos los casos en que los usuarios involucrados en la llamada utilizan operadores distintos, el operador que origina la llamada debe pagar un cargo de interconexión al operador que la termina.

Así, cuando un usuario contrata el servicio de un operador, dicho operador tiene poder monopólico sobre la terminación de llamadas de dicho usuario y, por lo tanto, puede extraer rentas monopólicas de cualquier usuario que se comunique con un miembro de su red. Aun cuando la competencia por suscriptores sea intensa, y no existan ganancias extraordinarias en el mercado móvil a nivel agregado, las ganancias monopólicas por terminación de llamada pueden tener efecto sobre la competencia.

No es necesario mencionar que los operadores móviles aprovechan al máximo el poder monopólico que ostentan respecto de la terminación de tráfico en su red, especialmente, en lo que respecta a la terminación de SMS. En esta línea, la exclusión del intercambio de SMS en modalidades distintas al P2P en los acuerdos de interconexión entre operadores móviles no es casual, busca que cada empresa mantenga el control absoluto respecto de los precios de terminación de SMS en su red, para sostener el modelo de negocio de SMS masivos.

Hemos reiterado muchas veces que no existe impedimento legal o técnico para el envío de SMS en modalidades distintas al P2P, lo cual ha sido ratificado por el OSIPTEL en diferentes pronunciamientos. En este escenario, los distintos argumentos esgrimidos por CLARO a lo largo del procedimiento de mandato denotan un ánimo de bloquear o, en el mejor de los casos, retardar el ingreso de competencia en un negocio en el cual son los únicos oferentes (terminación de SMS masivos en la red de CLARO) y, por tanto, pueden fijar precios para sus bolsas de SMS sin ninguna restricción.

Pero no sólo ello, esta situación permite a CLARO cobrar a sus clientes por la asignación y creación de cada número corto desde el cual envían los SMS masivos. Cabe mencionar que, debido a los costos y restricciones asociados a la asignación de números cortos, las empresas móviles que ofrecen el servicio de SMS masivos no pueden asignar un número exclusivo a cada cliente, por lo que un mismo número corto puede ser compartido por varias empresas. Esta circunstancia, abre las puertas a la comisión de diversos tipos de fraude, ya que los usuarios del servicio móvil de CLARO se ven impedidos de diferenciar si el SMS que han recibido corresponde a una entidad financiera, una tienda por departamentos, o se trata de phishing o fraude electrónico.

Pero los argumentos legales no son los únicos que puede utilizar CLARO para impedir la interconexión de SMS en los términos expuestos por el OSIPTEL en distintos pronunciamientos. Existen también mecanismos de orden técnico que pueden permitir mantener este modelo de negocio de proveedor único, como la configuración de firewalls y filtros con la excusa de la protección de las redes de *spamming* y *flooding*.

En efecto, CLARO señala que considerará como *spamming "(...) el envío por parte de un mismo usuario-origen de 20 (veinte) mensajes cortos de texto (SMS) spam con el mismo contenido y/o personalizado en el transcurso de 1 (un) minuto"*. En otras palabras, CLARO pretende bloquear cualquier mensaje masivo enviado a través de aplicaciones, bajo la excusa de considerarlo *spamming* bajo un criterio absolutamente arbitrario y antitécnico.

Así, en la práctica, la configuración de los firewalls de CLARO actúan bloqueando la posibilidad que el SMS de INTERMAX llegue a los suscriptores y, por ende, que el mensaje sea entregado exitosamente. Evidentemente, a nivel comercial, resulta prácticamente imposible que un cliente (suscriptor) que requiere del envío de SMS masivos acepte que gran parte de sus mensajes no lleguen al destino como consecuencia de la configuración del firewall del operador receptor de los mensajes. Pero no sólo ello, esta configuración del firewall involucra también la lectura del SMS y/o determinar si el número origen es un número "permitido" por la red de CLARO, vulnerando la privacidad de las comunicaciones de los abonados.

De más está decir, que en la medida que CLARO ofrece a clientes corporativos el servicio de terminación del SMS masivos a su planta móvil sin restricción alguna (servicios en el que, como hemos visto, ostenta una posición monopólica), la imposición de esta limitación a través de una configuración arbitraria del firewall, vulnera el Principio de Neutralidad contenido en el artículo 8° del TUO de las Normas de Interconexión:

> **Artículo 8.- Principio de neutralidad.**
> Por la aplicación del principio de neutralidad, el concesionario de un servicio de telecomunicaciones, que es soporte de otros servicios o que tiene una posición dominante en el mercado, está obligado a no utilizar tales situaciones para prestar simultáneamente otros servicios de telecomunicaciones en condiciones de mayor ventaja y en detrimento de sus competidores, mediante prácticas restrictivas de la libre y leal competencia.

Al gozar de una posición monopólica en el mercado de terminación de SMS masivos en su red, afianzada por los acuerdos de no intercambiar SMS masivos entre operadores móviles, resulta evidente que las restricciones técnicas impuestas arbitrariamente a través de la configuración del firewall involucran una ventaja competitiva ilegal en detrimento de INTERMAX.

Como puede apreciarse, la afectación a nivel comercial es muy importante, y resulta ser un factor clave en la decisión de adquisición del servicio de SMS masivos, afectando seriamente la competencia en este mercado. Es por esta razón que resulta de gran importancia que OSIPTEL prohíba expresamente la configuración de reglas específicas en el firewall de CLARO pues, de lo contrario, competir en el mercado de SMS masivos sería imposible para nuestra empresa.

Se debe considerar que los SMS masivos son aquellos que envía una empresa (generalmente a través de una aplicación) con fines publicitarios o mercadotécnicos, mientras que el spam son SMS no deseados que, por lo general, tienen un contenido malicioso. Siendo ello así, el volumen de SMS enviados no define la condición de spam del mismo, pues ello involucraría eliminar *per se* el envío de mensajes publicitarios, actualización de claves, recordatorios de pago, etc., los cuales son enviados por el mismo CLARO a través de diversos productos corporativos.

En consecuencia, tal como ha sido manifestado por el OSIPTEL en anteriores pronunciamientos, las empresas operadoras deben ser responsables de salvaguardar la seguridad de sus redes y sistemas a través de la implementación de firewalls, antivirus, y mecanismos para detectar contenido malicioso en los mensajes electrónicos que reciben, de acuerdo a sus propias necesidades.

Por esa razón, se hace imperativo que el Regulador exija a CLARO el retiro de cualquier configuración de sus firewalls que restrinja el ingreso de SMS a su red en función del número de origen o de la cantidad de mensajes enviados, de manera que INTERMAX pueda competir en igualdad de condiciones con el servicio de SMS masivos que ofrece CLARO.

III. SOBRE LA NUMERACIÓN PARA EL INTERCAMBIO DE SMS

Para el supuesto específico de INTERMAX, además de la implementación de los mecanismos de seguridad en su propia red indicados anteriormente, debemos señalar que nuestra representada no utilizará números cortos para el envío de los SMS a través de la interconexión, sino los números asignados por el MTC a nuestra representada para la prestación de su servicio fijo. Ello, permitirá a CLARO tener mayor certeza y seguridad sobre el origen de los mensajes que ingresarán a su red a través de los enlaces de INTERMAX.

Así, la propuesta de INTERMAX no sólo trata de poner en valor un servicio cuya popularidad ha ido menguando a partir de la aparición de nuevas tecnologías OTT, sino que permite una mayor trazabilidad del SMS a través de la identificación del verdadero titular (abonado) del servicio que origina el mensaje, mediante el número fijo asignado al mismo.

A diferencia de los números cortos utilizados por las operadoras móviles, los cuales son compartidos por diferentes suscriptores impidiendo una identificación real de los mismos, en el caso del servicio de SMS ofrecido por INTERMAX el número de

identificación es el mismo número de abonado del servicio fijo del suscriptor. INTERMAX actualmente cuenta con clientes corporativos de su servicio de telefonía fija que desean enviar SMS a sus clientes utilizando sus propios números. Esta circunstancia representa una enorme ventaja para el cliente porque posiciona un solo número para los dos canales de comunicación, generando confianza en los receptores de los SMS.

Por otro lado, debemos mencionar que es incorrecto afirmar que el SMS A2P requiera estar asociado necesariamente a un número facultativo, tal como afirma CLARO sobre la base de una lectura sesgada del Plan Técnico Fundamental de Numeración PTFN. No existe en el PTFN disposición alguna que sustente lo señalado por CLARO respecto a la numeración que debe identificar el remitente de un SMS.

Como bien conoce el OSIPTEL, los números cortos suelen ser utilizados para identificar el destino de una comunicación hacia un servicio de valor añadido denominado servicio especial facultativo que es ofrecido por una empresa operadora a los clientes dentro de su planta (horóscopos, chistes, entre otros). Estos servicios especiales facultativos que no tienen un abonado o usuario identificable que envíe/reciba los mensajes hacia/desde los usuarios, por lo que utilizan una estructura de numeración en base a números cortos, generalmente de cuatro dígitos, que permita la interacción entre el servicio y el usuario final.

Sin embargo, el servicio de almacenamiento y retransmisión de datos (SMS) que ofrece INTERMAX, sí cuenta con un abonado perfectamente identificable a través del número asignado a su servicio de telefonía fija, por lo que no requiere utilizar códigos cortos para la interacción con sus usuarios móviles de CLARO. Además, el SMS es un Servicio de Valor Añadido que, por naturaleza, busca el intercambio de mensajes cortos entre diferentes redes, razón por la cual el propio OSIPTEL lo ha calificado como un servicio que forma parte de la interconexión entre empresas.

En este sentido, no es necesario que INTERMAX altere el número de origen para enviar sus SMS, tal como afirma CLARO. Por el contrario, reiteramos que el número de origen será el mismo del abonado fijo que origina los mensajes, con lo cual se cumple cabalmente con lo señalado por el TUO de las Normas de Interconexión en lo que respecta a la identificación del número de origen.

Por el contrario, cabe preguntarse si esta disposición es cumplida por los operadores móviles cuando utilizan un mismo número corto para identificar diferentes suscriptores, llegando incluso a cobrar por la asignación de un código determinado. Si un número corto de origen es compartido por varios suscriptores ¿es posible cumplir con la identificación del número de origen requerida por el TUO de Interconexión? En todo caso, esto es un asunto que deberá dilucidar el OSIPTEL posteriormente.

IV. RESPECTO DEL INTERCAMBIO DE SMS INTERNACIONAL

Al respecto, CLARO pretende establecer un límite respecto del envío de SMS internacionales que representa una restricción velada a la modalidad de SMS A2P y P2A, bajo el argumento de que nuestro servicio de SMS se soporta en la red fija local de INTERMAX.

Sobre este punto, debemos manifestar que los Servicios de Valor Añadido pueden estar soportados en servicios finales y portadores de distinto alcance geográfico, siendo que ello no implica necesariamente que dicho alcance geográfico limite la prestación de servicios como el SMS, el servicio de Acceso a Internet, los servicios de Consulta, entre otros.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, cabe recordar que nuestra representada cuenta también con los registros de los Servicios Portadores de Larga Distancia Nacional e Internacional los cuales hacen posible el envío, recepción y transporte de señales a nivel nacional e internacional.

V. RESPECTO AL ENVÍO DE MENSAJES MASIVOS Y/O PUBLICITARIOS Y LA PROTECCIÓN DE DATOS DE LOS USUARIOS

El argumento de CLARO sobre este punto es realmente sorprendente. CLARO señala que *"(…) en el marco de la relación de interconexión fijada entre Intermax a CLARO, se incluya de forma expresa en el texto del Mandato) que, Intermax, en su condición de operador de telecomunicaciones, no estará habilitado para enviar SMS a los usuarios del servicio móvil de CLARO a menos que cuente para ello con el consentimiento de los usuarios destinatarios del mensaje"*. Según lo señalado por CLARO, esta solicitud tendría como fundamento lo señalado en el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Al respecto, debemos preguntarnos si cuando un suscriptor de CLARO envía mensajes masivos a sus clientes a través de su servicio SMS Marketing, CLARO se encarga de recabar el consentimiento de los mismos en virtud al artículo citado. Entendemos que CLARO no lo hace porque, de acuerdo al mencionado Código de Protección y Defensa del Consumidor, esa labor le corresponde al proveedor del bien o producto que es ofrecido a través del SMS, tal como se señala expresamente en el artículo citado por el propio CLARO.

Cabe recordar, que de acuerdo a lo establecido por el artículo IV del Título Preliminar del mencionado Código, los Proveedores son: *"Las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que de manera habitual fabrican, elaboran, manipulan, acondicionan, mezclan, envasan, almacenan, preparan, expenden, suministran productos o prestan servicios de cualquier naturaleza a los consumidores"*. Por tal motivo, en el caso se los SMS masivos para ofrecer productos y/o servicios a los consumidores finales, las empresas de telecomunicaciones que se encargan de

enviar los SMS no tienen la condición de proveedores de cara a la aplicación del Código del Consumidor.

Inclusive en la relación entre el suscriptor y la empresa operadora, la aplicación del Código del Consumidor es supletoria al Reglamento de Reclamos, aspecto que conoce muy bien CLARO y que -extrañamente- prefiere omitir en su escrito.

Finalmente, queremos dejar sentado que los argumentos esgrimidos por CLARO a lo largo de sus comentarios al Proyecto de Mandato denotan una clara intención de impedir que INTERMAX se vuelva un competidor en el mercado de la terminación de SMS hacia los clientes de CLARO; mercado en el cual, hasta la fecha, dicha operadora móvil ha podido establecer tarifas y condiciones sin ningún tipo de consideración vinculada a la decisión del suscriptor de optar por otro proveedor.

Desde supuestas limitaciones legales, pasando por hipotéticos temas de seguridad hasta llegar a inexistentes infracciones al Código de Consumo; no hacen más que reafirmar la ausencia de argumentos sólidos en contra de establecer la interconexión de SMS con INTERMAX en los mismos términos y condiciones en que lo han hecho otros operadores móviles.

Por ello, solicitamos nuevamente a su Despacho que en virtud del Principio de Predictibilidad que rige el Procedimiento Administrativo, cumpla con emitir el mandato de interconexión en la misma línea de los mandatos de interconexión vigentes entre INTERMAX, BITEL y Telefónica del Perú.

Sin otro particular, quedamos de Usted.

Atentamente.

Rafael Yguey
Gerente General
INTERMAX S.A.C.