



Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



Firmado digitalmente por MENDOZA
ANTEZANA Jose Julio FAU
20216072155 soft
Cargo: Presidente Del Tribunal De
Solución De Controversias
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17.06.2026 20:42:07 -05:00

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Lima, 17 de Junio del 2026

RESOLUCION N° 000033-2026-TSC/OSIPTEL

EXPEDIENTE	004-2024-CCP-ST/LC
MATERIA	Libre Competencia
ADMINISTRADOS	Fravatel E.I.R.L. Viettel Perú S.A.C.
RESOLUCIÓN IMPUGNADA	000033-2025-CPP/OSIPTEL

SUMILLA: “Se resuelve DESESTIMAR la solicitud de nulidad de la Resolución N° 000033-2025-CCP/OSIPTEL emitida por el Cuerpo Colegiado Permanente el 06 de noviembre de 2025, formulada por Viettel Perú S.A.C., de acuerdo con los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Asimismo, se declara INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por Viettel Perú S.A.C. contra la Resolución N° 000033-2025-CCP/OSIPTEL, emitida por el Cuerpo Colegiado Permanente el 06 de noviembre de 2025 y; en consecuencia, se CONFIRMA dicha resolución, de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, en los extremos que:

- (i) Se determinó la responsabilidad administrativa de Viettel Perú S.A.C. por la comisión de una conducta anticompetitiva en la modalidad de abuso de posición de dominio, tipificada en el artículo 10.1 y el literal h) del artículo 10.2 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1034, calificada como infracción muy grave.
- (ii) Se sancionó a Viettel S.A.C con una multa ascendente a dos mil seis (2 006) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
- (iii) Se impuso una medida correctiva a Viettel Perú S.A.C., consistente en abstenerse de realizar cualquier actuación o manipulación de protocolos que tenga como resultado la interceptación o bloqueo de mensajes SMS enviados por Fravatel E.I.R.L. hacia la red móvil de Viettel Perú S.A.C.”

VISTOS:

- (i) El Expediente N° 004-2024-CCP-ST/LC.
- (ii) El recurso de apelación (reg. N° 0027276-2025) interpuesto por Viettel Perú S.A.C. (en adelante, Viettel) el 27 de noviembre de 2025 contra la Resolución N° 000033-2025-CCP/OSIPTEL (en lo sucesivo, Resolución Impugnada) de fecha 06 de noviembre de 2025, emitida por el Cuerpo Colegiado Permanente (en adelante, CCP), y escrito posterior.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el escrito N° 1, recibido con fecha 25 de julio de 2024, Fravatel interpuso una denuncia en contra de Viettel, por la presunta comisión de una conducta anticompetitiva, en la modalidad de abuso de posición de dominio, consistente en que —en el marco del control exclusivo de acceso a su red—

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco
Reglamento la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificad
Digitales, y sus modificatorias. La integridad del documen
y la autortía de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en:
<https://apps.firmaperu.gob.pe/webvalidador.xhtml>



Viettel habría implementado bloqueos o la interceptación de determinados mensajes cortos de textos (en adelante, SMS) en la modalidad *Application to Person* (en lo sucesivo, A2P), específicamente en los mensajes “*One Time Password*” (en adelante, OTP), a través de un sistema de filtro de contenidos. Este hecho estaría generando que Fravatel brinde un mal servicio en la entrega de los mensajes de texto A2P de sus clientes con relación a los usuarios o abonados de Viettel, de manera que se trataría de una conducta que impide o dificulta el acceso o permanencia de competidores en el mercado del servicio de envío de mensajería SMS A2P, por razones diferentes a una mayor eficiencia económica ⁽¹⁾.

2. Mediante la Carta N° 00304-STCCO/2024, notificada el 27 de agosto de 2024, la Secretaría Técnica Adjunta de los Cuerpos Colegiados (en adelante, ST-CCO) comunicó a Fravatel que, luego de la revisión efectuada a su denuncia, estimó pertinente iniciar actuaciones previas a fin de reunir información e identificar indicios razonables de contravenciones a Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1034 - Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobado por Decreto Supremo N° 111-2024-PCM (en adelante, TUO de la LRCA), en virtud de lo dispuesto en el artículo 82 ⁽²⁾ del Reglamento de Solución de Controversias entre Empresas, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 00248-2021-CD/OSIPTTEL y modificado por la Resolución de Consejo Directivo N° 00234-2024-CD/OSIPTTEL (en lo sucesivo, RSC).
3. Con Memorando N° 00062-STCCO/2024, de fecha 20 de septiembre del 2024, la ST-CCO solicitó a la Secretaría Técnica Adjunta del Tribunal de Solución de Controversias (en adelante, la ST-TSC) que remita toda aquella información que haya sido presentada por Fravatel en el marco del recurso de apelación interpuesto por la mencionada empresa contra la Resolución del Cuerpo Colegiado Permanente N° 00016-2024-CCP/OSIPTTEL, del 13 de agosto de 2024, emitida en el marco del Expediente N° 004-2024-CCP-ST/LC - Cuaderno Cautelar. Dicho pedido fue atendido por la ST-TSC, a través del Memorado N° 00044-STTSC/2024, de fecha 23 de septiembre de 2024.
4. Por medio del Memorando N° 00063-STCCO/2024, de fecha 20 de septiembre de 2024, la ST-CCO solicitó a la Dirección de Fiscalización e Instrucción del OSIPTTEL (en adelante, DFI) una copia del Informe N° 000123-DFI/SDF/2024, referido a la verificación del cumplimiento del mandato de interconexión entre Intermex S.A.C. (en lo sucesivo, Intermex) y Viettel, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 00030-2021 CD/OSIPTTEL, en lo relacionado con la operatividad y el soporte a incidencias en el intercambio de SMS. Dicho pedido fue atendido mediante el Memorando N° 01273 DFI/2024, del 26 de setiembre de 2024.

¹ Cabe precisar que en dicho escrito Fravatel también solicitó el dictado de una medida cautelar, la cual fue tramitada en el Expediente N° 004-2024-CCP-ST/LC Cuaderno Cautelar.

² **REGLAMENTO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS - RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 00234-2024-CD/OSIPTTEL**

“Artículo 82.- Actuaciones Previas. -

Presentada la denuncia y con anterioridad a la resolución de inicio del procedimiento sancionador, la ST-CCO puede realizar actuaciones previas con el fin de reunir información o identificar indicios razonables de contravenciones al marco normativo. Estas actuaciones se desarrollan dentro de los veinte (20) días, contados desde la presentación de la denuncia, pudiendo extenderse por un plazo equivalente cuando la investigación lo amerite.”



5. Por la Carta N° 00356-STCCO/2024, notificada con fecha 25 de septiembre de 2024, la ST-CCO concedió a Fravatel una reunión de trabajo a desarrollarse el 30 de septiembre de 2024, a las 16:00 horas, en la modalidad digital (no presencial) a través de la plataforma *Microsoft Teams*. Asimismo, se le solicitó remitir la dirección del correo electrónico del representante legal que hará uso de la palabra en la referida reunión y, en caso lo estime necesario, las personas que lo acompañarían. Dicho pedido fue respondido por Fravatel, a través del escrito (registro N° 65010-2024/MPV) y escrito (registro N° 65206-2024/MPV), recibidos con fechas 26 y 27 de septiembre de 2024, respectivamente.
6. Mediante Resolución N° 00052-2024-STCCO/OSIPTEL de fecha 11 de octubre de 2024 ⁽³⁾, la ST-CCO resolvió, entre otros, admitir a trámite la denuncia interpuesta por Fravatel. En consecuencia, se inició el presente procedimiento sancionador de solución de controversias contra Viettel por la presunta comisión de un abuso de posición de dominio consistente en el bloqueo y/o interceptación de ciertos mensajes de texto en la modalidad A2P, generando que Fravatel preste un mal servicio en la entrega de tales mensajes de sus clientes hacia los usuarios o abonados de Viettel, lo cual impediría o dificultaría el acceso y permanencia de competidores en el mercado del servicio de envío masivo de mensajería SMS A2P, por razones distintas a una mayor eficiencia económica. La referida infracción está prevista en los artículos 10.1 y 10.2, literal h) del TUO de la LRCA ⁽⁴⁾.
7. Por medio del escrito 0209-2024/GL.EDR, recibido con fecha 29 de noviembre de 2024, Viettel formuló su apersonamiento al presente procedimiento.
8. Mediante el escrito N° 2, recibido con fecha 11 de diciembre de 2024, Viettel presentó sus descargos a la imputación formulada.
9. A través de la Resolución N° 00065-2024-STCCO/OSIPTEL de fecha 19 de diciembre de 2024, la ST-CCO resolvió, entre otros, iniciar la etapa de investigación del presente procedimiento sancionador por un plazo máximo de seis (6) meses.
10. Mediante el Memorando N° 000030-2025-STCCO/OSIPTEL de fecha 29 de abril de 2025, la ST-CCO solicitó a la DFI la realización de un análisis técnico de la información remitida por Fravatel durante la tramitación del presente expediente, a efectos de determinar la existencia de elementos de juicio vinculados con el objeto de investigación del presente procedimiento sancionador. Dicho pedido fue reiterado a través del Memorando N° 000051-2025-STCCO/OSIPTEL de

³ Rectificada por Resolución N° 00064-2024-STCCO/OSIPTEL de fecha 13 de noviembre de 2024.

⁴ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1034, LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS - DECRETO SUPREMO N° 111-2024-PCM**

“Artículo 10.- El abuso de la posición de dominio

10.1. Se considera que existe abuso cuando un agente económico que ostenta posición dominante en el mercado relevante utiliza esta posición para restringir de manera indebida la competencia, obteniendo beneficios y perjudicando a competidores reales o potenciales, directos o indirectos, que no hubiera sido posible de no ostentar dicha posición

10.2. El abuso de la posición de dominio en el mercado podrá consistir en conductas de efecto exclusorio tales como:

(...)

h) En general, aquellas conductas que impidan o dificulten el acceso o permanencia de competidores actuales o potenciales en el mercado por razones diferentes a una mayor eficiencia económica”.



fecha 19 de junio de 2025 y el Memorando N° 000057-2025-STCCO/OSIPTTEL de fecha 2 de julio de 2025.

11. Mediante Carta N° 000159-2025-STCCO/OSIPTTEL, notificada el 8 de mayo de 2025, la ST-CCO solicitó a la Dirección Nacional de Investigación y Promoción de la Libre Competencia del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, Dirección de LC de Indecopi) la remisión de un informe técnico no vinculante sobre los lineamientos, precedentes y criterios interpretativos que vendría aplicando la entidad para la generalidad de los mercados y agentes económicos respecto de la infracción prevista en el artículo 10.1 y el literal h) del artículo 10.2 del TUO de la LRCA. Dicho pedido fue reiterado por la ST-CCO a través de la Carta N° 000185-2025 STCCO/OSIPTTEL, notificada con fecha 11 de junio de 2025.
12. Con el Informe Técnico N° 000029-2025-DLC/INDECOPI, recibido con fecha 12 de junio de 2025, la Dirección de LC de Indecopi remitió el informe técnico no vinculante solicitado por la ST-CCO.
13. Mediante el Memorando N° 000750-2025-DFI/OSIPTTEL, recibido con fecha 3 de julio de 2025, la DFI respondió la solicitud de análisis técnico realizada por la ST-CCO a través del Memorando N° 000030-2025-STCCO/OSIPTTEL ⁽⁵⁾. En dicha respuesta, la DFI adjuntó el Informe N° 000188-2025-DFI-SDF/OSIPTTEL de fecha 2 de julio de 2025.
14. Con Memorando N° 000059-2025-STCCO/OSIPTTEL, de fecha 7 de julio de 2025, la ST-CCO efectuó una solicitud de información a la Dirección de Políticas Regulatorias y Competencia del OSIPTTEL (en adelante, DPRC) ⁽⁶⁾, con el objeto de reunir elementos de juicio que coadyuven a la definición del objeto del presente procedimiento sancionador. Dicho requerimiento fue atendido por la DPRC a través del Memorando N° 000298-2025-DPRC/OSIPTTEL, recibido con fecha 17 de julio de 2025.
15. Mediante el Memorando N° 000063-2025-STCCO/OSIPTTEL del 10 de julio de 2025, la ST-CCO solicitó a la Gerencia General del OSIPTTEL (en adelante, GG) su autorización para el acceso a la información reportada por todas las empresas operadoras a través del “Sistema de Información y Gestión de Estadísticas Periódicas”, respecto del Formato N° 64: “Terminación de mensajes cortos de texto” durante los meses de enero a diciembre de 2024, cuyo tratamiento se rige bajo el supuesto de confidencialidad “mixto”, según el criterio establecido en el Anexo I de la Norma de Requerimientos de Información Periódica. Dicho requerimiento fue atendido mediante el Memorando N° 000300-2025-DPRC/OSIPTTEL, recibido con fecha 17 de julio de 2025.
16. Posteriormente, la ST-CCO formuló diversos requerimientos de información el 10 y 15 de julio de 2025 a algunos usuarios de Fravatel, a fin de recabar más elementos de juicio que coadyuven a la solución de la presente controversia.
17. Con fecha 7 de agosto de 2025, la ST-CCO emitió el Informe Final de Instrucción N° 00012-2025-STCCO/OSIPTTEL (en adelante, Informe Final de Instrucción) y recomendó al CCP declarar la responsabilidad administrativa de Viettel, por la comisión de una conducta anticompetitiva, en la modalidad de abuso de posición

⁵ Reiterado por los Memorandos N° 000051 y 000057-2025-STCCO/OSIPTTEL

⁶ Ver pie de página N° 31 de la Resolución Impugnada.



- de dominio, prevista en el artículo 10.1 y el literal h) del artículo 10.2 del TUO de la LRCA; sancionar a Viettel con una multa ascendente a dos mil con seis (2006) unidades impositivas tributarias (en adelante, UIT), calificada como infracción muy grave, e imponer a la empresa investigada una medida correctiva ⁽⁷⁾
18. A través de la Resolución N° 00042-2025-STCCO/OSIPTEL de fecha 14 de agosto de 2025, la ST-CCO resolvió disponer el traslado del Informe Final de Instrucción a las partes y les otorgó un plazo de quince (15) días hábiles, contados desde el día hábil siguiente de su notificación, para que presenten sus comentarios y formulen sus alegatos por escrito.
 19. Mediante el escrito (registro N° 0018413-2025), presentado el 9 de septiembre de 2025, Fravatel solicitó el uso de la palabra con la finalidad de sustentar sus argumentos respecto del presente procedimiento sancionador.
 20. Por el escrito N° 12 (registro N° 0018471-2025), de fecha 9 de septiembre de 2025, Viettel presentó sus comentarios y alegatos por escrito al Informe Final de Instrucción N° 000042-2025-STCCO/OSIPTEL, solicitó el uso de la palabra para sustentar oralmente su posición y, a su vez, pidió que se declare la confidencialidad de la información remitida en dicha comunicación ⁽⁸⁾.
 21. Mediante la Carta N° 000276-2025-STCCO/OSIPTEL, de fecha 15 de septiembre de 2025, la ST-CCO puso el Informe Final de Instrucción en conocimiento del CCP. En la sesión llevada a cabo en la misma fecha, el CCP consideró pertinente citar a las partes para que participen en la audiencia de informe oral.
 22. Con fecha 16 de septiembre de 2025, a través de las Cartas N° 000278-2025-STCCO/OSIPTEL y N° 000279-2025-STCCO/OSIPTEL, la ST-CCO convocó por encargo del CCP a Fravatel y Viettel, respectivamente, a la audiencia de informe oral que se desarrollaría el viernes 26 de septiembre de 2025 en la modalidad digital (no presencial), a través de la plataforma *Microsoft Teams*; y, a su vez, solicitó información de los representantes legales que harían uso de la palabra. Dicho pedido de información fue respondido por Viettel y Fravatel, a través de la Carta N° 1266-2025/GL.CDR y el escrito (registro N° 0019440-2025), respectivamente, ambos con fecha 18 de septiembre de 2025.
 23. A través de las Cartas N° 000289-2025-STCCO/OSIPTEL y N° 000290-2025-STCCO/OSIPTEL, notificadas el 25 de septiembre de 2025 a Viettel y Fravatel, en el orden dado, se les comunicó a las partes que, por motivos de fuerza mayor, se consideró pertinente reprogramar la citación al informe oral, la cual se

⁷ La medida correctiva propuesta en el Informe Final de Instrucción es la siguiente:

*“(i) Ordenar que, en el plazo de cinco (5) días hábiles, **Viettel Perú S.A.C.** se abstenga de realizar cualquier actuación o manipulación de protocolos que dé como resultado la interceptación o bloqueo de cualquier tipo de mensaje de texto SMS enviado por Fravatel E.I.R.L. a su red, de manera que los SMS puedan llegar a sus abonados sin inconvenientes, en virtud del Acuerdo de Interoperabilidad de Mensajes Cortos de Texto y sus adendas, aprobadas por la Resolución de Gerencia General N° 00168- 2022-GG/OSIPTEL.*

*(ii) **Viettel Perú S.A.C.** deberá presentar, en un plazo de tres (3) días hábiles posteriores al vencimiento del plazo establecido en el ítem precedente, la información que acredite las acciones adoptadas para su cumplimiento”.*

⁸ El precitado escrito fue objeto de subsanación por parte de Viettel, a través de la Carta N° 1238-2025/GL.CDR, presentada el 11 de septiembre de 2025.



realizaría el viernes 3 de octubre de 2025, en la modalidad digital (no presencial), a través de la plataforma *Microsoft Teams*.

24. Según consta en el Acta de Audiencia de Informe Oral, con fecha 3 de octubre de 2025, a las 08:10 horas, se llevó a cabo la Audiencia de Informe Oral, a través de la plataforma *Microsoft Teams*, con la participación de las partes, en la cual sustentaron sus posiciones respecto del presente procedimiento sancionador.
25. Mediante el escrito (registro N° 0021595-2025) y el escrito N° 13 (registro N° 0021869-2025), recibidos el 10 y 13 de octubre de 2025, Fravatel y Viettel presentaron sus alegatos finales sobre el presente procedimiento sancionador, respectivamente.
26. Con fecha 06 de noviembre de 2025, el CCP emitió la Resolución Impugnada, en la cual resolvió lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO. — Declarar la responsabilidad administrativa de Viettel Perú S.A.C., por la comisión de la infracción tipificada en el artículo 10.1 y el literal h) del artículo 10.2 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobada por el Decreto Legislativo 1034, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por el Decreto Supremo N° 030-2019-PCM, consistente en la comisión de una conducta anticompetitiva, en la modalidad de abuso de posición de dominio, de conformidad con los argumentos expuestos en la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. — Sancionar a Viettel Perú S.A.C. con una multa de dos mil seis (2006) unidades impositivas tributarias (UIT), por incurrir en la infracción tipificada en el artículo 10.1 y el literal h) del artículo 10.2 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1034, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por el Decreto Supremo N° 030-2019-PCM, infracción calificada como muy grave; de acuerdo con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO TERCERO. - Imponer a Viettel Perú S.A.C. una (1) medida correctiva, de acuerdo con los siguientes términos:

- (i) **Viettel Perú S.A.C. debe abstenerse de realizar cualquier actuación o manipulación de protocolos que dé como resultado la interceptación o bloqueo de cualquier tipo de mensaje de texto SMS enviado por Fravatel E.I.R.L. a su red, de manera que los SMS puedan llegar a sus abonados sin inconvenientes, en virtud del Acuerdo de Interoperabilidad de Mensajes Cortos de Texto y sus adendas, aprobadas por la Resolución de Gerencia General N° 00168-2022-GG/OSIPTEL.**
- (ii) **Viettel Perú S.A.C. debe presentar, en un plazo de tres (3) días hábiles de notificada la presente resolución, la información que acredite las acciones adoptadas para su cumplimiento.**

ARTÍCULO CUARTO. — Notificar la presente resolución a Viettel Perú S.A.C. y Fravatel E.I.R.L., encargándose a la Secretaría Técnica Adjunta de los Cuerpos Colegiados del Osiptel adoptar los mecanismos correspondientes para salvaguardar la reserva de la información confidencial contenida en la presente resolución, según los fundamentos expuestos en su parte considerativa”.

27. Entre los principales argumentos señalados por el CCP en la Resolución Impugnada, se encuentran los siguientes:

Sobre el archivo del procedimiento sancionador por ser una materia regulatoria

- (i) De acuerdo con los Lineamientos Generales para la Aplicación de las Normas de Represión de Conductas Anticompetitivas en el Ámbito de las Telecomunicaciones, aprobado Resolución N° 006-2016-TSC/OSIPTTEL (en adelante, Lineamientos de LC del OSIPTTEL), para resguardar la libre competencia en el mercado de telecomunicaciones se aplica, en primer lugar, la normativa específica del sector —como la relativa a interconexión— y, supletoriamente, la normativa general de libre competencia.
- (ii) El artículo 140 del Texto Único Ordenado de las Normas de Interconexión ⁽⁹⁾, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 00134-2012-CD/OSIPTTEL y sus modificatorias ⁽¹⁰⁾ (en adelante, TUO de las Normas de Interconexión) establece que, si el cumplimiento de la referida normativa puede generar conductas previstas en el TUO de la LRCA y la Ley de Represión de Competencia Desleal, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1044 (en lo sucesivo, LRCD), corresponde la aplicación de las sanciones previstas en dichas normas.
- (iii) En el presente caso, el objeto de investigación es determinar la presunta comisión de una conducta anticompetitiva por parte de Viettel, consistente en el bloqueo y/o la interceptación de los SMS A2P enviados por Fravatel hacia la red móvil de la empresa imputada, a través de un sistema de filtro de contenidos. Ello habría generado que Fravatel preste un mal servicio en la entrega de los SMS A2P de sus clientes (entidades del Estado y/o empresas corporativas) hacia los usuarios o abonados de Viettel, lo cual se traduce en una conducta que impediría o dificultaría el acceso o permanencia de competidores en el mercado del servicio de envío de SMS A2P, por razones distintas a una mayor eficiencia económica. Por lo tanto, no corresponde el archivo.

Sobre el servicio de mensaje de texto cortos en la modalidad A2P

- (iv) La suscripción de un contrato con una empresa que usa la interconexión o que ésta haya contratado con otra empresa que a su vez utiliza la interconexión para realizar la terminación SMS A2P en la red móvil de Viettel se denomina “ruta comercial con interconexión”, mientras que la suscripción de un contrato directo con Viettel o contratar con una empresa que tenga contrato directo con dicha operadora constituye la denominada “ruta comercial sin interconexión”.

9

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LAS NORMAS DE INTERCONEXIÓN - RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 00134-2012-CD/OSIPTTEL Y SUS MODIFICATORIAS

“Artículo 140.- Conductas que afecten la libre y leal competencia

En el caso de incumplimiento de lo dispuesto en la presente Norma y que se puedan generar conductas previstas en los Decretos Legislativos N° 1034 y 1044, será de aplicación las sanciones correspondientes, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 27336.”

10

Modificatorias aprobadas mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2015-CD/OSIPTTEL, Resolución de Consejo Directivo N° 00135-2021-CD/OSIPTTEL, Resolución de Consejo Directivo N° 00123-2024- CD/OSIPTTEL, Resolución de Consejo Directivo N° 0005-2023-CD/OSIPTTEL y Resolución de Consejo Directivo N° 00065-2023-CD/OSIPTTEL.



- (v) En la ruta comercial con interconexión, la tarifa por terminación de SMS se encuentra fijada por un contrato o mandato. En el presente caso, dicho acuerdo entre Fravatel y Viettel denominado “Acuerdo de Interoperabilidad de Mensajes Cortos de Texto”, fue aprobado por el OSIPTEL mediante la Resolución de Gerencia General N° 00168-2022-GG/OSIPTEL ⁽¹¹⁾. En cambio, en la ruta comercial sin interconexión, la tarifa es determinada mediante la negociación entre las partes.
- (vi) La provisión del servicio SMS A2P presenta una estructura vertical que comprende dos mercados: 1) aguas arriba, en el cual las empresas demandan insumos necesarios para prestar el servicio, como el acceso a la red móvil de un operador y 2) aguas abajo, conformado por la demanda del servicio de envío o terminación SMS A2P en las redes de las empresas móviles.
- (vii) Si la provisión del servicio tiene una estructura vertical, el mercado en el cual se desarrolla la conducta anticompetitiva puede diferir del mercado donde se producen sus efectos. Por ello, no siempre coincidirá el mercado relevante y afectado.

Sobre el mercado relevante y la posición de dominio

- (viii) La definición del mercado se enmarca en el mercado aguas arriba, porque allí acaece la conducta investigada consistente en el acceso a la red móvil demandado por Fravatel a Viettel.
- (ix) Este servicio no cuenta con sustitutos o alternativas, dado que el acceso mediante interconexión a la red de un operador móvil es un derecho reconocido a las empresas concesionarias de acuerdo con el marco normativo vigente.
- (x) Acudir a opciones como la ruta sin interconexión por medio de un contrato directo con Viettel implica, entre otros, un mayor costo. De igual modo, no resulta posible contratar con otros operadores móviles para acceder a la red de Viettel, dado que esta última no cuenta con dichos contratos que permitan el acceso a su propia red móvil. Finalmente, los servicios de mensajería *Over The Top* (en adelante, OTT) no constituyen un sustituto adecuado de los SMS A2P, según lo manifestado por los clientes en el mercado aguas debajo de Viettel.
- (xi) Así, el mercado relevante se encuentra conformado por el servicio de acceso a la red móvil de Viettel en el Perú, para realizar la terminación de SMS A2P.
- (xii) Dado que la única forma en que Fravatel pueda realizar la terminación de SMS A2P hacia los abonados de Viettel es accediendo a la red móvil de dicha empresa, Viettel posee el monopolio en la prestación de dicho acceso, que constituye un insumo. Por tanto, esta última empresa ostenta posición de dominio.

Sobre el mercado afectado

¹¹

Disponible en la URL: <https://www.osiptel.gob.pe/n-168-2022-gg-osiptel/>



- (xiii) El abuso de posición de dominio puede materializarse tanto en el mercado relevante como relacionado. En el presente caso, la conducta investigada se desarrolla en el mercado aguas arriba, referido al servicio de acceso a la red móvil de Viettel para la terminación de SMS A2P.
- (xiv) No obstante, los efectos de dicha conducta se han generado en el mercado aguas abajo, en el cual Fravatel y Viettel ofrecen el servicio de terminación SMS A2P a diversas personas jurídicas. En tal sentido, el mercado afectado comprende el servicio de envío de SMS A2P hacia usuarios de la red móvil de Viettel, en el cual los clientes pueden contratar el servicio mediante distintas modalidades ⁽¹²⁾ utilizando para ello tanto la ruta comercial con interconexión como la ruta comercial sin interconexión.
- (xv) La conducta en cuestión afecta principalmente el servicio de envío de SMS A2P que Fravatel presta hacia la red móvil de Viettel, el cual es demandado por agregadores en calidad de clientes. La imposibilidad de entregar mensajes hacia la red de un operador móvil —en este caso, Viettel— afecta la provisión integral del servicio de envío de SMS A2P, toda vez que los clientes demandan un servicio que permita la entrega de mensajes a todos los operadores móviles y no únicamente a algunos de ellos.
- (xvi) El mercado afectado está conformado por el “servicio de envío de mensajería SMS A2P a usuarios de las empresas móviles (como Viettel)”.

Sobre la relación de competencia entre Viettel y Fravatel

- (xvii) Los agregadores, entidades del estado y empresas privadas pueden contratar el servicio de terminación SMS A2P en la red móvil de Viettel a través de la ruta sin interconexión o con interconexión (como es el caso de Fravatel). En ese contexto, si bien Fravatel ofrece el servicio para acceder a la red de todos los operadores móviles y presenta una tarifa menor para la terminación de SMS A2P hacia la red de Viettel, existe una relación de competencia entre Viettel y Fravatel respecto de la captación de tráfico de SMS A2P destinado a la red móvil de Viettel.
- (xviii) Respecto a la captación de empresas privadas, aunque Viettel alegó que el servicio fue prestado por su socio comercial, se verificó que los contratos para la prestación del servicio fueron suscritos por Viettel y no por dicho tercero. En tal sentido, sí se advierte una relación de competencia.
- (xix) Con relación al servicio multioperador para el envío de SMS A2P ofrecido por Fravatel, se ha verificado que Viettel brindó el mismo servicio a una empresa privada a través de un agregador. En consecuencia, bajo dicha situación también existió una relación de competencia durante el período de la infracción.

Sobre la existencia de la conducta imputada

¹² Las modalidades a las que se hace referencia corresponden a la contratación con un operador fijo, con agregadores o mediante contrato directo con Viettel.



- (xx) Se ha verificado una situación irregular en el protocolo “*Short Message peer-to-peer*” (en adelante, SMPP v3.4), vinculada al campo *message_id* que acompaña a la operación *submit_sm_resp*; pues el *message_id* debe ser distinto para cada SMS A2P enviado por Fravatel a la red móvil de Viettel, a fin de permitir la trazabilidad de cada mensaje.
- (xxi) No obstante, se observó que los SMS A2P con estado *sent* presentan de manera reiterada el mismo *message_id* “2ad223lkjsad”, el cual corresponde a una cadena alfanumérica que impide completar la trazabilidad del mensaje. En contraste, los SMS A2P con estado *delivered* contienen un *message_id* de numeración hexadecimal que es distinta para cada mensaje. Esta situación se registró entre mayo y agosto de 2024.
- (xxii) En el Informe N° 00123-DFI/SDF/2024, elaborado en el marco de la verificación del mandato de interconexión entre Intermix y Viettel, se advirtió que los SMS A2P que no eran entregados a la red móvil de Viettel presentaban igualmente el *message_id* “2ad223lkjsad”. Este hallazgo refuerza el patrón técnico asociado a la aplicación de filtros de contenido.
- (xxiii) A partir de agosto de 2024, se observó una modificación en el formato del *message_id* utilizado en los SMS A2P con estado “sent”, el cual pasó a ser de tipo numérico. Sin embargo, este tampoco permitía verificar la trazabilidad del mensaje ni alcanzar el estado *delivered*, lo que evidenciaría un ajuste en la configuración del sistema de filtrado de SMS A2P.
- (xxiv) Adicionalmente, se verificó que los SMS A2P en estado *sent* contienen con frecuencia palabras asociadas a OTP (por ejemplo, “código”, “clave”, “token” o “banco”), acompañadas de secuencias numéricas, así como mensajes de tipo MKT que incluyen enlaces a WhatsApp o a páginas web. Por el contrario, los SMS A2P en estado *delivered* no contienen dichas palabras o estas aparecen alteradas (por ejemplo, “T0K3N”), lo que evidencia un tratamiento diferenciado en función del contenido del mensaje.
- (xxv) Los pocos SMS que contienen la palabra “código” y que fueron entregados podrían explicarse debido a ajustes dinámicos en la configuración del filtro o por características específicas en el contenido del mensaje.
- (xxvi) Por otro lado, del análisis de una muestra realizada por Fravatel el 17 y 18 de septiembre del 2024, se concluyó que solo 60 de cada 100 SMS A2P enviados por dicha empresa a la red móvil de Viettel fueron efectivamente entregados.
- (xxvii) Respecto de los reportes realizados por Fravatel durante el periodo investigado, se verificó que Viettel no generó tickets de atención sobre las incidencias reportadas, limitándose a remitir informes técnicos o correos con respuestas parciales y sin motivación técnica suficiente. En efecto, Viettel atribuyó las fallas en la entrega de SMS a factores externos sin acreditarlos. Solo el 36,6 % de las incidencias reportadas por Fravatel



fueron explicadas, mientras que respecto del resto no se emitieron respuestas debidamente documentadas.

Sobre los efectos de la conducta denunciada

- (xxviii) El CCP consideró que la conducta imputada a Viettel habría generado efectos en el mercado de servicios de terminación de SMS A2P.
- (xxix) La reducción en la proporción de SMS enviados a la red móvil de Viettel a través de la ruta comercial sin interconexión entre septiembre y noviembre de 2024 podría estar asociada a la medida cautelar otorgada a favor de Fravatel mediante Resolución N° 00022-2024-TSC/OSIPTTEL⁽¹³⁾, además de otros posibles factores concurrentes⁽¹⁴⁾.
- (xxx) Se dio un alto nivel de concentración del tráfico SMS A2P terminado en la red móvil de Viettel, ello medido a través del Índice de Herfindahl Hirschman (en adelante, HHI), lo cual puede ser explicado por la elevada proporción de mensajes cursados mediante la ruta sin interconexión que presenta tarifas superiores a la ruta con interconexión.
- (xxxi) La generación de incentivos para el uso de la ruta comercial sin interconexión —más costosa— en detrimento de la ruta con interconexión como consecuencia del bloqueo de SMS A2P habría afectado la competitividad de los agregadores y, en particular, de Fravatel, quien no podía hacer uso efectivo de dicha ruta pese a tener derecho a ello.
- (xxxii) Se afectó la posición competitiva de Fravatel, considerando que Viettel constituye uno de los principales destinos de su tráfico SMS A2P, así como la pérdida o desincentivo de contratación por parte de agregadores que optaron por no utilizar sus servicios ante los problemas en la entrega de mensajes.
- (xxxiii) Hubo distorsión en las decisiones de los agentes del mercado, pues algunos agregadores habrían optado por utilizar la ruta sin interconexión no por sus condiciones comerciales, sino para evitar el bloqueo de SMS, alterando así el funcionamiento competitivo del mercado.
- (xxxiv) Se han generado mayores costos para Fravatel, quien habría tenido que contratar otras rutas —incluso a través de terceros agregadores— a precios más elevados, con la finalidad de evitar la pérdida de clientes.
- (xxxv) Existió un posible efecto disuasivo sobre la entrada o permanencia de competidores en el mercado, al incrementarse las barreras derivadas de la conducta imputada.
- (xxxvi) Se afectó a los usuarios finales, quienes habrían dejado de recibir mensajes relevantes —incluyendo aquellos vinculados a operaciones o

¹³ Fravatel interpuso recurso de apelación contra la Resolución N° 00016-2024-CCP/OSIPTTEL, que desestimó en primera instancia su solicitud cautelar. En ese marco, la Resolución N° 00022-2024-TSC/OSIPTTEL le fue notificada el 9 de octubre de 2024.

¹⁴ Otros posibles factores concurrentes -según el CCP- son la migración de tráfico derivada de la relación comercial iniciada por Tyntec con Viettel desde el 1 de octubre de 2024, mediante la cual Tyntec actúa como agregador de nivel 1, celebra contratos con agregadores de nivel 2 y clientes corporativos para conectarlos a operadores móviles como Viettel.



transacciones—, existiendo además un incremento en las tarifas de SMS A2P producto del cambio de rutas por parte de los agregadores.

- (xxxvii) Se generaron costos administrativos adicionales para los usuarios, quienes podrían interponer reclamos ante las empresas operadoras (y, eventualmente, ante el OSIPTEL) a fin de obtener una solución frente a la no recepción de SMS.

Sobre la determinación de la sanción

- (xxxviii) El CCP determinó que el beneficio ilícito esperado estaría constituido por los mayores ingresos que Viettel habría podido obtener como consecuencia del desvío del tráfico de SMS A2P de Fravatel desde la ruta comercial con interconexión hacia la ruta sin interconexión. Asimismo, consideró los ingresos derivados del tráfico cursado por otros clientes —como agregadores, entidades y terceros— mediante la ruta sin interconexión, ante la imposibilidad de utilizar la ruta con interconexión debido al bloqueo de SMS.
- (xxxix) En cuanto a la probabilidad de detección, respecto al criterio “modalidad de detección de la infracción” se asignó un nivel “medio”, considerando que OSIPTEL tomó conocimiento de los hechos a partir de una denuncia que no contaba con el sustento probatorio suficiente. En relación con el criterio “disponibilidad de la información”, se otorgó un nivel “muy bajo”, en tanto Viettel habría desplegado conductas de ocultamiento y la información disponible resultaba limitada. Finalmente, sobre el criterio vinculado al “requerimiento de acciones de supervisión y fiscalización”, se estimó un nivel “medio”, dado que la verificación de la conducta requirió la realización de dichas actuaciones.
- (xl) Sobre la base de tales criterios, el CCP concluyó que el factor más relevante era la baja disponibilidad de información, por lo que la probabilidad de detección fue calificada como baja (0,10).
- (xli) También se consideraron otros elementos para la determinación de la sanción, tales como la dimensión del mercado afectado —calificada como significativa—, la cuota de mercado de Viettel —equivalente al 100%—, la duración de la infracción —cuatro (4) meses, sin que constituya un agravante— y la existencia de efectos relevantes derivados de la restricción a la competencia. En atención a ello, la infracción fue calificada como muy grave.
- (xlii) En función de los criterios señalados, el CCP determinó una multa ascendente a 2006 UIT.

Sobre la determinación de la medida correctiva

- (xliii) Dada la acreditación de la conducta infractora, se dispuso una medida correctiva orientada a restablecer las condiciones de competencia en el mercado. En ese sentido, se ordenó a Viettel abstenerse de interceptar o bloquear los SMS A2P enviados por Fravatel hacia su red móvil en el marco del contrato de interconexión.



28. Mediante escrito (reg. N° 0027276-2025) presentado el 27 de noviembre de 2025, Viettel interpuso recurso de apelación contra la Resolución Impugnada, solicitando al Tribunal de Solución de Controversias (en adelante, el Tribunal) que la revoque o declare su nulidad en todos sus extremos.
29. Por medio de la Resolución N° 000040-2025-CCP/OSIPTEL de fecha 04 de diciembre de 2025, el CCP decidió conceder el recurso de apelación interpuesto por Viettel y dispuso la remisión de los actuados al Tribunal, corriendo traslado a ambas partes.
30. A través del Memorando N° 000113-2025-STCCO/OSIPTEL de fecha 05 de diciembre de 2025, la ST-CCO elevó los actuados del Expediente N° 004-2024-CCP-ST/LC para el pronunciamiento de este Tribunal, como segunda instancia administrativa. En tal sentido, el día 12 de diciembre del 2025, mediante Carta N° 000052-2025-STTSC/OSIPTEL, se corrió traslado del recurso de apelación a Fravatel.
31. Con fecha 08 de enero de 2026, Fravatel absolvió el traslado del escrito de apelación interpuesto por Viettel (reg. N° 0000579-2026), solicitando que la Resolución Impugnada sea confirmada en todos sus extremos.
32. A través del Escrito N° 19 (reg. N° 0001338-2026), de fecha 16 de enero de 2026, Viettel remitió argumentos para mejor resolver el recurso de apelación, adjuntando el Anexo 1-A consistente en el Tercer Informe elaborado por Macroconsult ⁽¹⁵⁾ denominado “Análisis de los argumentos económicos presentados en la Resolución N° 33-2025-CCP/OSIPTEL”.
33. Mediante la Carta N° 000004-2026-STTSC/OSIPTEL de fecha 28 de enero del 2026, se puso a conocimiento de Viettel el escrito de absolución de Fravatel y, por medio de la Carta N° 000006-2026-STTSC/OSIPTEL de fecha 29 de enero del 2026, se trasladó a Fravatel el escrito N° 19 y su anexo ⁽¹⁶⁾ presentado por Viettel.
34. Con fecha 20 de febrero de 2026, a través de las Cartas N° 000009-2026-STTSC/OSIPTEL y N° 000010-2026-STTSC/OSIPTEL, la ST-TSC, por encargo del Tribunal y en atención al pedido formulado por Viettel en su recurso de apelación, convocó a la referida empresa y Fravatel, respectivamente, a la audiencia de informe oral que se desarrollaría el miércoles 04 de marzo de 2026, a las 08:00 horas, en la Sede Central del OSIPTEL. Asimismo, solicitó que, de manera previa a la audiencia, remitan vía correo electrónico la información de los representantes legales debidamente acreditados que harían uso de la palabra. Dicho requerimiento fue atendido por Fravatel mediante correo electrónico de fecha 02 de marzo del 2026 y por Viettel a través de la Carta N° 368-2026/GL.CDR el 03 de marzo del 2026, solicitando además la reprogramación de la audiencia de informe oral.
35. Mediante correo electrónico de fecha 03 de marzo del 2026, se comunicó a las partes que, en atención a la solicitud presentada por Viettel, se consideró pertinente suspender la audiencia programada, hasta que se notificara una nueva fecha. En ese sentido, mediante las Cartas N° 0000016-2026-STTSC/OSIPTEL y 0000017-2026-STTSC/OSIPTEL, ambas de fecha 06 de

¹⁵ Empresa de Consultoría Económica contratada por Viettel.

¹⁶ Se remite a Fravatel la versión pública del referido anexo.



marzo de 2026, se notificó a Fravatel y Viettel, respectivamente, la reprogramación de la audiencia de informe oral, la cual se llevaría a cabo el lunes 16 de marzo de 2026, a las 13:10 horas, en la modalidad digital (no presencial), a través de la plataforma *Microsoft Teams* y, a su vez, se solicitó que remitieran la información de los representantes legales que harían uso de la palabra.

36. El requerimiento de las referidas cartas fue atendido por Viettel, mediante Carta N° 439-2026/GL.CDR de fecha 12 de marzo de 2026 y por Fravatel, vía correo electrónico de fecha 13 de marzo de 2026.
37. Con fecha 16 de marzo de 2026, a las 13:10 horas, se llevó a cabo la Audiencia de Informe Oral, a través de la plataforma *Microsoft Teams*, con la participación de las partes, en la cual sustentaron sus posiciones respecto del presente procedimiento sancionador de solución de controversias, según consta en el Acta de Audiencia de Informe Oral obrante en el expediente.
38. Dentro de los cinco días siguientes a la realización de la Audiencia de Informe Oral, Fravatel presentó mediante escrito (reg. N° 0008836-2026) de fecha 23 de marzo de 2026, sus alegatos finales en el presente procedimiento.
39. Viettel realizó lo propio mediante escrito N° 20 (registro N° 0008834-2026), recibido también el 23 de marzo de 2026, incluyendo sus alegatos finales.
40. Asimismo, considerando el estado de las actuaciones, a través de la Resolución N° 000023-2026-TSC/OSIPTTEL, de fecha 23 de abril de 2026, este Tribunal resolvió ampliar en treinta (30) días hábiles, el plazo para resolver el recurso de apelación interpuesto por Viettel contra la Resolución Impugnada.
41. Con Memorando N° 000013-2026-STTSC/OSIPTTEL, de fecha 05 de mayo del 2026, la ST-TSC solicita a la ST-CCO remitir los escritos enviados por los agregadores, entidades públicas y/o clientes corporativos en el marco del Cuaderno de ejecución cautelar del presente expediente. Dichos escritos fueron remitidos a través del Memorando N° 000048-STCCO/OSIPTTEL de fecha 06 de mayo de 2026.
42. Ahora bien, entre los argumentos expuestos por Viettel en su recurso de apelación, el Escrito N° 19 y su Anexo 1-A, la Audiencia de Informe Oral y su escrito de alegatos finales, se encuentran los siguientes:

Sobre la interconexión entre un servicio de valor añadido de SMS y el servicio móvil de Viettel

- (i) Fravatel accede a la ruta con interconexión únicamente por contar con una concesión de telefonía fija, la cual utiliza para ofrecer servicios A2P bajo condiciones que no pueden ser replicadas por sus competidores. En ese sentido, se trata de un servicio de valor añadido, caracterizado por el envío masivo de mensajería unidireccional y servicios de omnicanalidad, tales aspectos desnaturalizan el objeto propio de la interconexión.
- (ii) En el Acuerdo de Interoperabilidad suscrito entre Fravatel y Viettel se prohibió el envío de SMS masivos desde un servidor a los clientes de Viettel. Al respecto, las comunicaciones A2P no son iniciadas por un



usuario, por ende, no se trataría de comunicaciones entre usuarios, que es la finalidad de la interconexión.

- (iii) El CCP partió de un supuesto incorrecto al afirmar que Fravatel tiene derecho a la interconexión pese a que dicha ruta no está disponible para las empresas que prestan servicios de SMS A2P. El uso de esta vía por parte de Fravatel —aprovechando su concesión de telefonía fija— le permitiría ofrecer servicios en condiciones que otros agentes del mercado no pueden replicar, generando una distorsión competitiva.
- (iv) Fravatel actúa como agregador y no cumple con determinadas obligaciones regulatorias -como publicar tarifas o remitir los contratos de abonados- mientras pretende beneficiarse del régimen de interconexión que solo conecta usuarios de redes fijas y móviles. Según Viettel, la finalidad de los acuerdos de interoperabilidad es complementar el servicio de telefonía y no habilitar a agregadores para cursar tráfico A2P. En consecuencia, la Resolución Impugnada incurre en un error conceptual y práctico.

Sobre la posición de dominio

Mercado relevante

- (v) La delimitación adecuada del mercado relevante corresponde al “mercado para el servicio de acceso para las distintas modalidades de mensajería A2P a nivel nacional”, el cual comprende las rutas con y sin interconexión, la red mayorista de los operadores móviles de red y los canales alternativos de comunicación, tales como servicios OTT, *Rich Communication Services* (en adelante, RCS) ⁽¹⁷⁾, *Multimedia Messaging Service* ⁽¹⁸⁾, entre otros. Dichos servicios son equivalentes respecto a la funcionalidad y el alcance, pero haber ignorado ello evidenciaría una desconexión del CCP con el comportamiento real de los usuarios y empresas que acuden a plataformas más interactivas y flexibles, desnaturalizando las características de la competencia real de mercado. En virtud del principio de neutralidad tecnológica, no corresponde favorecerse una tecnología específica cuando existen otras que cumplen funciones equivalentes.
- (vi) Respecto a la aplicación del Test del Monopolista Hipotético en un mercado con precios regulados, el CCP incurrió en la denominada “Falacia del Celofán”, pues la tarifa de interconexión ha sido determinada sobre la base de costos eficientes, por lo que se encontraría por debajo del precio que emergería en un mercado competitivo. En ese contexto, no se habrían considerado adecuadamente posibles sustitutos, tales como la cobertura multired, la portabilidad numérica u otros canales alternativos, lo que habría llevado a obtener un falso resultado de elasticidad nula de la demanda.
- (vii) Según los Informes Económicos de Viettel, el servicio de SMS A2P enfrenta presión competitiva por parte de otras alternativas que presentan funcionalidades superiores, tales como la segmentación, trazabilidad e

¹⁷ En castellano, Servicios de Comunicación Enriquecida.

¹⁸ En castellano, Servicios de Mensaje Multimedia.



interactividad, además de la existencia de canales digitales que son más eficientes y económicos. En ese sentido, el CCP no habría evaluado la complementariedad de estos servicios ni la existencia de una demanda por soluciones multicanal, lo que debilitaría la hipótesis de un mercado cerrado.

- (viii) Cuestiona que se haya descartado como sustituto del SMS A2P a los servicios OTT por su falta de universalidad, pues aunque en la Resolución Impugnada se enfatiza que los SMS no requieren de conexión a internet y llegan a cualquier teléfono móvil, no analiza la sustituibilidad de la demanda del servicio *OTP* y *marketing* (en adelante, MKT), pues, en la mayoría de los casos, para recibir esos tipos de SMS el usuario debe interactuar con una aplicación que requiere de acceso a internet, inclusive, el usuario puede elegir si desea recibir un SMS de tipo OTP u OTT ⁽¹⁹⁾. En esa línea, en la Resolución Impugnada se habrían usado fuentes desactualizadas que no reflejarían el comportamiento actual del mercado.
- (ix) Para el mercado de producto relevante, se deberían incluir tanto el SMS A2P como OTT A2P, dado que ambos servicios tienen el mismo fin económico, responderían a variaciones de precios y presentarían un desempeño similar. No solo el SMS sería universal, sino que habría más sustitutos efectivos, de manera que en la actualidad se está migrando hacia ellos; por ejemplo, la evidencia del expediente demostraría que los clientes corporativos de Fravatel utilizan o están dispuestos a utilizar alternativas como OTT o correo electrónico.
- (x) A nivel de jurisprudencia internacional, se ha reconocido que existen más alternativas que serían sustitutas cercanas al SMS A2P por ser equivalentes de forma operativa, ejerciendo así una presión competitiva.

Sobre el mercado afectado

- (xi) El CCP habría incurrido en una inconsistencia al delimitar el mercado relevante únicamente a la ruta con interconexión, pero, posteriormente, ampliar el análisis del mercado afectado para incluir también la ruta sin interconexión, pretendiendo así construir una relación de competencia entre Fravatel y Viettel, aunque usen rutas distintas.
- (xii) El CCP habría distorsionado el contenido de las Resoluciones N° 042-2020-CCP/OSIPTEL y N° 023-2015-CCO/OSIPTEL para justificar que el mercado afectado puede ir más allá del mercado relevante, pues los supuestos analizados en dichos casos no son aplicables al presente.
- (xiii) Si se tiene en cuenta el mercado relevante definido por el CCP, la conducta solo se enmarcaría en la ruta con interconexión; no obstante, Viettel participa únicamente de la ruta sin interconexión, por lo que no habría efecto anticompetitivo alguno.

¹⁹ Viettel plantea, a modo de ejemplo, que los usuarios afectados requieren acceso a internet; así, si se envía un SMS A2P de tipo OTP, sería necesaria dicha conexión y, de igual manera, en el caso de mensajes de tipo MKT, en tanto estos suelen contener enlaces (URL o enlace a WhatsApp). En ese sentido, sostiene que sí existirían servicios sustitutos.



- (xiv) Viettel sostiene que, bajo una correcta definición del mercado relevante —que incluya las distintas modalidades de mensajería A2P—, no ostentaría posición de dominio ni en el mercado aguas arriba ni en el mercado aguas abajo.
- (xv) En el mercado aguas abajo, los agregadores no serían clientes de Viettel, sino intermediarios que prestan servicios a los clientes corporativos, quienes serían los verdaderos demandantes del servicio. Asimismo, indica que los operadores móviles de red (en lo sucesivo, OMR) participarían en dicho mercado, mientras que los contratos suscritos entre estos operadores solo habilitarían el envío de SMS en la modalidad *Person to Person* (en adelante, SMS P2P), por lo que para el envío de SMS A2P se requeriría acceder a la interconexión.

Sobre la relación de competencia

- (xvi) Si el mercado relevante fue definido por el CCP bajo la ruta con interconexión, el análisis del mercado afectado debió enfocarse solo en esa ruta. Por ende, no existiría relación de competencia entre Fravatel y Viettel, dado que ambas empresas operan en rutas diferentes.
- (xvii) No competiría con Fravatel, pues esta actúa como agregador, mientras que Viettel se limita a brindar el servicio de terminación de SMS A2P en su propia red. Sobre el servicio “SMS multiredes”, [REDACTED]
- (xviii) Si el CCP considera que Fravatel tiene derecho a la interconexión por su condición de operador, también debería haberse considerado a Intermax como competidor en la ruta con interconexión. El hecho de haber considerado únicamente a Fravatel en el cálculo de las participaciones en dicha ruta habría generado una distorsión en el análisis de cuotas de mercado.
- (xix) Fravatel habría tenido la posibilidad de suscribir un contrato de interconexión con Intermax para acceder a tarifas de interconexión similares y así evitar un procedimiento administrativo, lo que evidenciaría que su poder de negociación habría sido subestimado por el CCP.
- (xx) En el precedente chileno del caso WOM S.A. (en adelante, WOM) se determinó que no existía relación de competencia entre un operador móvil rural y los agregadores denunciantes, dado que estos últimos se conectaban directamente a la red, a diferencia del operador que no podía acceder a otros OMR sin intermediarios. Una situación análoga se presentaría en el caso bajo análisis, por lo que no existiría integración vertical ni relación de competencia y, por ende, tampoco efectos anticompetitivos.

Sobre los medios probatorios relativos a la comisión de la conducta

- (xxi) La imputación referida al presunto bloqueo de mensajes SMS A2P que contienen la palabra “código” carece de sustento verificable, puesto que en la prueba 4 del expediente se acredita el envío de un mensaje que contiene dicha palabra y que el Informe Técnico del 19 de junio de 2025 confirma su entrega exitosa conforme a los registros del *Short Message Service Center* (en adelante, SMSC). Asimismo, la propia Resolución

Impugnada reconoce la entrega de un mensaje con el texto “Código de verificación” acompañado de un valor numérico en agosto de 2024. En ese sentido, la hipótesis de la existencia de un filtro basado en *keywords* sería inconsistente, en la medida en que se habrían entregado mensajes que contenían los términos supuestamente bloqueados.

- (xxii) El CCP ha omitido la existencia de factores externos que afectaron la entrega de SMS A2P. Sobre el particular, existen 11 informes técnicos que obran en el expediente, pero el CCP solo analizó tres de ellos, siendo poco objetivo.
- (xxiii) Justificar la entrega de ciertos SMS A2P bajo el argumento de que el protocolo de bloqueo puede habilitarse y deshabilitarse con rapidez o porque los SMS entregados contenían expresiones específicas, resultan ser conjeturas no corroboradas con evidencia suficiente. En tal sentido, debería reevaluarse la imputación conforme a los principios de objetividad y proporcionalidad.
- (xxiv) Durante la audiencia de informe oral, Fravatel habría afirmado de manera incorrecta que las visitas técnicas realizadas en una de sus sedes fueron previamente comunicadas a Viettel, lo que —según dicha empresa— habría permitido deshabilitar temporalmente los supuestos bloqueos. No obstante, tales visitas no fueron notificadas a Viettel.

Sobre la inexistencia de efectos anticompetitivos

- (xxv) Si Fravatel optó por suscribir un contrato directo con un agregador para el envío de SMS A2P a la red móvil de Viettel —debido a los presuntos bloqueos detectados— y dicho agregador utiliza la ruta sin interconexión, generando mayores ingresos para Viettel, el CCP habría calificado erróneamente la conducta investigada. En tal escenario se trataría, en todo caso, de una conducta explotativa, consistente en el cobro de precios aparentemente excesivos a Fravatel.
- (xxvi) Aunque se ha justificado la inclusión de las dos rutas en el mercado afectado por el control exclusivo que Viettel tiene para el acceso a su propia red móvil y el impacto indirecto sobre los clientes, tal control solo existe en el mercado *aguas arriba*. En el mercado *aguas abajo*, la cuota es menor a la que el CCP estimó, pues existe una pluralidad de empresas que prestan el servicio sin utilizar la interconexión.
- (xxvii) En el caso hipotético de que se considere la existencia de un incremento de precios por parte de una empresa con posición de dominio, la sanción solo sería posible si se acreditan efectos exclusorios, como un eventual estrangulamiento de márgenes. Tales efectos deben verificarse mediante el análisis de las cuotas de mercado, conforme al criterio recogido en la Resolución N° 010-2013-CCO-ST/LC; sin embargo, Fravatel mantuvo una cuota de mercado elevada durante la mayor parte de los meses comprendidos en el periodo imputado, por lo que la eventual disminución observada en algunos meses podría explicarse por factores ajenos a la conducta de Viettel.
- (xxviii) Existen muchas empresas que compiten con Fravatel en el mercado aguas abajo, por ello las participaciones de mercado deben calcularse



según el tráfico total cursado hacia la red de Viettel y no por rutas, dado que estas constituyen únicamente un mecanismo operativo cuya elección depende de los operadores o agregadores. De hecho, de las cuotas se deduce que no hubo apalancamiento o una afectación a la posición competitiva de Fravatel, pues las variaciones en sus cuotas son naturales en un mercado con gran tráfico de emisores.

- (xxix) Bajo la definición de mercado realizada por el CCP, cuestiona que el análisis se haya limitado al periodo de junio a septiembre, sin evaluar la evolución completa del tráfico en estado *sent* y *delivered*, impidiendo observar adecuadamente la evolución de las participaciones de mercado, pues el volumen de SMS A2P y su participación aumenta.
- (xxx) Según Viettel, conforme a la Figura 157 de la Resolución Impugnada, Fravatel incrementó su cuota de mercado durante parte del periodo de investigación, incluso por encima de meses anteriores, por lo que no se evidenciaron efectos negativos atribuibles a su conducta. Asimismo, las reducciones observadas en otros meses responderían a factores ajenos a Viettel e, incluso, a periodos previos a la suscripción del acta de conformidad de pruebas —esto es, fuera del periodo de investigación—, en los que existía una adecuada coordinación entre ambas empresas sin que Viettel dejará de brindar respuestas en un tiempo adecuado. Igualmente, el HHI resulta menor al precisado en la Resolución Impugnada por lo siguiente: 1) el promedio de enero a septiembre es de [REDACTED] 2) entre mayo y septiembre se redujo [REDACTED] y 3) el incremento en julio se debe a aumentos de Masivian Perú S.A.C (en lo sucesivo, Masiv), no de la conducta en sí.
- (xxxi) Fravatel sustentaría la existencia de efectos anticompetitivos sobre la base de un supuesto bloqueo que no ha sido acreditado con evidencia técnica verificable, ni tampoco habría demostrado un beneficio para Viettel o una afectación real a Fravatel.

Sobre el cálculo de la multa

- (xxxii) Los informes económicos elaborados por Macroconsult y presentados por Viettel se basan en datos objetivos del expediente, siendo así, para el cálculo de la multa se asumió que Fravatel utilizaba ambas rutas de envío sin inferir conductas estratégicas —como el uso de la ruta sin interconexión para evitar un supuesto bloqueo por parte de Viettel—, pero el CCP no precisó qué evidencia contradice dicha premisa planteada.
- (xxxiii) En el cálculo de multa propuesto se emplearon datos correspondientes a los meses fuera del periodo de imputación con el fin de obtener el tráfico típico y evitar contaminar el análisis por la conducta imputada, pero el CCP no ha acreditado que dichos meses se encuentren afectados por la conducta imputada.
- (xxxiv) El CCP estimó el beneficio ilícito con base en la información de un escenario hipotético, considerando el beneficio “real o potencial” bajo el total del tráfico hacia la ruta con y sin interconexión, pero el órgano no sustentó la estructura del mercado, los patrones de tráfico acreditados ni la existencia de otras alternativas a diferencia de Macroconsult, ni



propuso otro modelo de cálculo o qué insumos usados por Macroconsult serían incorrectos.

- (xxxv) La probabilidad de detección de 0,1 utilizada por el CCP carece de sustento, pues no ha existido intención de ocultar información, ni emplear mecanismos de encubrimiento, ni llevar a cabo una conducta orientada a afectar la capacidad de supervisión del OSIPTEL. La aparente falta de determinados reportes no constituye un ocultamiento deliberado o una conducta obstructiva. Además, para Viettel el trato ha sido desigual porque a Fravatel no se le consideró como ocultamiento que haya corregido información inconsistente.
- (xxxvi) Si la infracción duró 4 meses no debe considerarse como agravante, pues resulta insuficiente ese tiempo para generar efectos estructurales en el mercado A2P, alterar decisiones de entrada y salida o modificar de manera sostenida el comportamiento de los agentes económicos. Bajo esa línea, el Decreto Supremo N° 032-2021-PCM establece que a las infracciones cuya duración no supere los cuatro meses les corresponde aplicar un factor de duración igual a 1.
- (xxxvii) En cuanto a la dimensión del mercado afectado, Viettel no cuenta con el poder económico suficiente para incidir en las principales variables competitivas del mercado A2P. Asimismo, según Viettel, la cuota de mercado del 100% en la terminación de SMS A2P en su red sería consecuencia de la incorrecta definición del mercado relevante y tiene el menor número de líneas móviles en el Perú, a comparación del resto de operadores, por lo cual no se daría el efecto de restricción de la competencia sobre competidores efectivos o potenciales.

Sobre la vulneración de principios

a) Debida motivación y principio de verdad material

- (xxxviii) El CCP habría vulnerado los principios de debida motivación y verdad material al afirmar que los filtros de SMS pueden activarse y desactivarse con rapidez, sin sustento empírico ni verificación técnica que acredite dicha posibilidad.
- (xxxix) La conducta imputada se habría desarrollado únicamente durante cuatro (4) meses, lo que debía ser considerado como criterio atenuante. No obstante, el CCP se limitó a señalar que dicho periodo correspondía al marco de la investigación y no necesariamente a la duración de la conducta, sin aportar elementos objetivos que permitan determinar su real extensión temporal ni justificar por qué no se aplicó dicho criterio.
- (xl) El CCP consideró como cuota de Fravatel la cantidad de mensajes en estado *sent* y *delivered*, lo que evidenciaría una participación mayor; sin embargo, dichos valores no habrían sido utilizados en la Figura 157 de la Resolución Impugnada para analizar los efectos de la conducta. Según sostiene, ello habría implicado una modificación sustancial del análisis de efectos consignado en el Informe Final de Instrucción, vulnerando su derecho de defensa. En ese sentido, afirma que la cuota de SMS A2P de Fravatel debió calcularse considerando los mensajes gestionados tanto

por clientes corporativos como por agregadores, a fin de determinar una participación efectiva y no hipotética.

b) Principio de tipicidad

- (xli) En la Resolución Impugnada no se acreditó la configuración de la infracción de abuso de posición de dominio, pues la imputación estuvo sustentada en un supuesto de precios excesivos, semejante a un estrangulamiento de márgenes; lo cual constituye una práctica de naturaleza explotativa que solo resulta sancionable cuando genera efectos exclusorios.
- (xlii) No se ha verificado la existencia de efectos exclusorios, pues Fravatel no redujo su cuota de mercado durante el período analizado, por lo que no existirían efectos anticompetitivos atribuibles a Viettel.

c) Principio de presunción de inocencia

- (xlili) El CCP ha sustentado la imputación en hipótesis no comprobadas con evidencia objetiva al considerar que la conducta pudo extenderse más allá del período imputado y que los protocolos de bloqueo podrían modificarse con rapidez.
 - (xliv) Al no existir evidencia concluyente, debió asumirse que Viettel actuó conforme a sus deberes; sin embargo, la autoridad recurrió a conjeturas para sustentar la imposición de una sanción.
43. Por su parte, entre los argumentos expuestos por Fravatel en su escrito de absolución, la audiencia de informe oral y su escrito de alegatos finales, se encuentran los siguientes:

Sobre la interconexión entre un servicio de valor añadido de SMS y el servicio móvil de Viettel

- (i) Si bien Viettel considera que Fravatel es un agregador, en realidad ostenta la condición de operador. Según Fravatel, la calificación realizada por Viettel tendría como finalidad excluirla del mercado al desconocer las condiciones propias que corresponden a un operador en el marco del régimen de interconexión.
- (ii) Si la interconexión para el servicio de valor añadido —como el envío de SMS A2P— fuera incompatible con el régimen de interconexión, como sostiene Viettel, dicha incompatibilidad también debería aplicarse a los SMS P2P. Bajo ese razonamiento, OSIPTEL tampoco podría pronunciarse respecto del cargo de terminación aplicable a este tipo de mensajes.
- (iii) El régimen de interconexión resulta aplicable tanto a los SMS P2P como a los SMS A2P, dado que no existe una diferencia técnica o jurídica relevante que justifique un tratamiento regulatorio distinto. En el derecho comparado, autoridades como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España han confirmado ello en la Sentencia SAN 4457/2022 y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile, en un caso de abuso de posición de dominio seguido contra la empresa



WOM, en el cual no se realizó una distinción entre SMS P2P y SMS A2P para efectos del análisis competitivo.

Sobre el mercado relevante

- (iv) La razón de que el mercado relevante solo abarque la ruta con interconexión responde, precisamente, a que el acceso a dicha modalidad constituiría un derecho reconocido en el marco regulatorio sectorial. En cualquier caso, aun si el mercado se ampliara para incluir la ruta sin interconexión, Viettel seguiría ostentando el monopolio en el acceso a su propia red móvil.
- (v) No resultaría viable considerar a todos los operadores móviles dentro del mercado relevante, puesto que la conducta analizada se refiere específicamente al acceso a la red móvil de Viettel. En diversos precedentes económicos, como los desarrollados por Armstrong y Wright, se reconoce que cada operador móvil posee un monopolio respecto de la terminación de comunicaciones hacia sus propios abonados. En esa misma línea se pronunció OSIPTEL en la Resolución N° 085-2014-CD/OSIPTEL ⁽²⁰⁾, así como el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile en la Sentencia N° 204/2025 ⁽²¹⁾.
- (vi) En relación con la eventual existencia de “sustitutos tecnológicos”, a nivel internacional —particularmente en experiencias regulatorias de Chile y el Reino Unido— se ha descartado el carácter sustitutorio de dichas modalidades respecto del servicio de SMS A2P. Asimismo, OSIPTEL corroboró la ausencia de sustitutos efectivos para los clientes de Fravatel.
- (vii) Si bien Viettel en uno de sus escritos de descargos alegó que PRONATEL evaluó el reemplazo de los SMS A2P, ello no implica la sustitución, pues PRONABEC resaltó la relevancia del SMS A2P y aseguró su entrega efectiva de mensajes.
- (viii) Respecto del uso de precios regulados en la aplicación del test del monopolista hipotético, ello no genera una distorsión en el análisis. En efecto, el precio regulado busca aproximarse al precio eficiente basado en el costo económico de prestar el servicio y en el principio de neutralidad competitiva. Por el contrario, utilizar precios monopólicos sí

20

Escrito de absolución de Fravatel, párrafo 51:

“A esta misma conclusión llegó el Consejo Directivo del OSIPTEL en el Informe de sustento de la Resolución N° 085-2014-CD/OSIPTEL sobre la Determinación de Proveedores Importantes en los Mercados N° 30, 31, 32 y 33: Acceso a la Red Pública de Servicios Móviles y Acceso Mayorista al Servicio de Comunicaciones desde Terminales Móviles, en tanto señaló lo siguiente:

“en este mercado todos los operadores móviles poseen el monopolio en la terminación de llamadas en sus redes, independientemente de su tamaño o posición relativa en el mercado de servicios finales. Esta condición monopólica que posee el servicio de terminación no varía, independientemente del momento en el que lo contextualicemos.”

21

Escrito de absolución de Fravatel, párrafo 52:

“resulta aplicable a la terminación de SMS, lo cual ya ha sido reconocido internacionalmente por autoridades en materia de libre competencia. Así, podemos mencionar la Sentencia N° 204/2025 mediante la cual el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDL) de Chile emitió un pronunciamiento en el marco de una denuncia por abuso de posición de dominio por parte de Wom S.A. en relación al servicio de terminación de SMS A2P (...).”



introduciría una distorsión en el análisis, al reflejar el ejercicio de poder de mercado por parte del operador dominante.

Sobre la relación de competencia

- (ix) Conforme al derecho de competencia, el modo de acceso a la red no define el ámbito competitivo desde el punto de vista de los consumidores finales ubicados en el mercado aguas abajo porque no conocen sobre la calidad o destino de servicio, sino que lo relevante para ellos es el proveedor que ofrece el servicio según el precio y calidad competitivas. A su vez, el consumidor aguas abajo no percibe diferencia entre un SMS A2P enviado vía interconexión o no.
- (x) No es inconsistente afirmar que Viettel y Fravatel compiten en el mismo mercado, aun cuando el mercado relevante se haya delimitado solo a la ruta con interconexión. Incluso, en un informe elaborado por Macroconsult, los asesores económicos de Viettel reconocen que ambas empresas compiten en el mismo mercado *aguas abajo*.
- (xi) El presente caso es diferente al precedente chileno invocado por Viettel, puesto que en el Perú sí existe un régimen normativo que reconoce el derecho de acceso a la interconexión para el envío de SMS A2P.

Sobre los medios probatorios que demuestran la comisión de la conducta

- (xii) Viettel no ha presentado, a lo largo del procedimiento, medios probatorios que acrediten que la no entrega de SMS A2P se debió a factores externos, tales como números no existentes, terminales apagados, entre otros.
- (xiii) OSIPTEL identificó que ciertos mensajes no entregados por Viettel presentaban respuestas inconsistentes en el parámetro *message_id* de la operación *submit_sm_resp*, conforme al protocolo SMPP v3.4. Dicha situación impide la adecuada trazabilidad de los mensajes y evidencia un tratamiento técnico diferenciado entre los mensajes entregados y aquellos que no lo fueron. En particular, se identificó la aplicación selectiva de filtros o mecanismos de control de contenido, cuya configuración no ha sido justificada técnicamente por Viettel.
- (xiv) Tras la fiscalización realizada por OSIPTEL se verificó la existencia de filtros asociados a determinadas palabras. El hecho de que ciertos SMS que contenían dichos términos hayan sido finalmente entregados no desvirtúa la existencia de tales filtros, en la medida en que estos mecanismos pueden presentar márgenes de imprecisión.

Sobre la existencia de efectos anticompetitivos

- (xv) La relación de interconexión con Viettel tomó aproximadamente dos años para implementarse, debido a que esta última habría dilatado algunas acciones para efectivizarlo. Durante las pruebas de envío de SMS, los mensajes no llegaban a los abonados de Viettel, situación que fue resuelta tras la intervención del OSIPTEL. Finalmente, al culminar las pruebas de interconexión, se firmó el “Acta de Conformidad de Pruebas” el 15 de mayo de 2024.



- (xvi) Respecto a las caídas de tráfico ocurridas en marzo y abril de 2024 (fuera del periodo imputado), ocurrieron en una etapa de pruebas en la que ya se evidenciaba un tratamiento inadecuado de la interconexión por parte de Viettel, por lo que no constituyen una referencia de que ocasionalmente la cuota de su participación pueda reducirse. Asimismo, el incremento de la cuota durante el período investigado responde al inicio de las operaciones de Fravatel en el servicio de SMS A2P vía interconexión, siendo esperable un crecimiento en etapas tempranas.
- (xvii) En cuanto al periodo comprendido entre octubre a diciembre de 2024, este no forma parte del periodo evaluado en el presente procedimiento. Sin embargo, ello no descarta que durante dicho tramo se hayan producido bloqueos de SMS A2P, sino que responde a la necesidad de delimitar temporalmente el análisis del procedimiento. En efecto, Fravatel señala que en ese período presentó una denuncia por incumplimiento de la medida cautelar, pues luego de que esta fuera dictada mediante Resolución N° 0022-2024-TSC/OSIPTel en septiembre de 2024, el tráfico cursado por dicha empresa se incrementó; sin embargo, la conducta no habría cesado tras la imposición de la medida, evidenciándose nuevas caídas y desvíos de SMS A2P, por ello actualmente existen otros procedimientos.
- (xviii) La caída del tráfico registrada en mayo y junio de 2024 también habría afectado a Viettel debido a que el bloqueo del tráfico reduce el volumen total de mensajes cursados en la red de dicho operador.
- (xix) El perjuicio anticompetitivo se materializa en limitar el crecimiento y en la distorsión de la competencia, sin que resulte necesario la salida del mercado; por ende, OSIPTel no debe mostrar con exactitud cuantitativa el resultado, basta que acredite que la conducta puede restringir la competencia, afectar el crecimiento y/o capacidad competitiva del agente afectado, aun cuando este haya podido continuar activo en el mercado.
- (xx) En cuanto al beneficio anticompetitivo, la conducta imputada habría buscado privilegiar la ruta comercial sin interconexión, lo que permitiría a Viettel establecer tarifas más elevadas para la terminación de SMS A2P. En ese contexto, Fravatel se habría visto obligada a utilizar dicha vía para continuar prestando el servicio, lo que constituiría el principal perjuicio anticompetitivo. Añade que, incluso con posterioridad al periodo de investigación, Viettel habría incrementado la tarifa correspondiente a dicha modalidad y, aunque ello sucedió después del periodo investigado, confirma los efectos de la conducta.
- (xxi) La Resolución N° 010-2013-CCO-ST/LC no establece que la variación de cuotas de mercado sea un requisito necesario para acreditar efectos exclusorios, sino que dicho elemento fue valorado como un indicio relevante en el contexto específico de ese caso. En el presente procedimiento, según indica Fravatel, se analiza una conducta orientada a restringir el acceso a un insumo esencial —la interconexión—, limitando la capacidad de los competidores para participar en el mercado.
- (xxii) A su vez, en la Resolución N° 0266-2025/SDC-INDECOPI se establece que resulta suficiente con demostrar que la conducta obstaculiza la capacidad de los competidores, por lo que el análisis debe centrarse en



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones

cómo pudo evolucionar el mercado sin la comisión de la conducta. Asimismo, se reconoce que las empresas en etapa de expansión pueden tener tasas de crecimiento elevadas, las cuales no reflejan el verdadero potencial competitivo.

- (xxiii) Bajo la misma línea se aprecia el Informe N° 000029-2025 DLC/INDECOPI, el cual señala que, en los casos de abuso de posición de dominio, la conducta del agente puede haber restringido o haber tenido la capacidad de restringir la competencia, limitar el crecimiento de sus competidores y generar efectos reales o potenciales en el mercado. Por ello, sostiene que no es necesario verificar la expulsión efectiva de un competidor o una reducción en su cuota de mercado, sino analizar los efectos y el perjuicio que genera el cierre de acceso al insumo.
- (xxiv) El CCP no sancionó el incremento de precios o práctica explotativa, sino la conducta consistente en el bloqueo de determinados mensajes de texto. La exclusión conduce al incremento de poder de mercado, lo que posteriormente se observa en el aumento de precios u otros efectos.

Sobre los principios vulnerados

Principio de presunción de inocencia

- (xxv) La responsabilidad de Viettel no fue presumida, sino determinada a partir de hechos objetivos debidamente acreditados, así como de un análisis técnico para corroborar si la conducta restringía la competencia. Por ende, la decisión del CCP no se basó en conjeturas.

Principio de verdad material

- (xxvi) La autoridad administrativa sí acreditó la existencia de la conducta investigada, así como sus efectos reales y potenciales en el mercado. De haber existido deficiencias en el análisis efectuado por la autoridad, correspondía a Viettel desvirtuarlas mediante pruebas pertinentes.

Principio del deber de motivación

- (xxvii) En la Resolución Impugnada se desarrolló de manera suficiente los hechos acreditados, el marco normativo aplicable y el razonamiento económico-jurídico que sustenta la imputación, la conducta investigada y sus efectos exclusivos. El solo desacuerdo de Viettel con las conclusiones del CCP no convierte a la resolución en carente de motivación.

Principio de tipicidad

- (xxviii) La conducta sancionada fue correctamente subsumida en el tipo infractor correspondiente, al haberse acreditado y sancionado el bloqueo y/o interceptación de determinados mensajes de texto en la modalidad A2P a través de un sistema de filtro de contenidos. Dicha conducta habría generado la afectación del servicio de entrega de los SMS A2P a los clientes de Fravatel y dificultado el acceso o permanencia de competidores de Viettel en el mercado.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

44. De lo expuesto en los antecedentes y, conforme a los alcances del recurso de apelación interpuesto por Viettel, este Tribunal considera que las cuestiones en discusión en el presente caso son las siguientes:

- (i) Determinar si corresponde declarar la nulidad de la Resolución impugnada por contravenir los principios de debida motivación, verdad material, tipicidad y presunción de inocencia.
- (ii) Determinar si Viettel incurrió o no en la conducta anticompetitiva en la modalidad de abuso de posición de dominio.
- (iii) De corresponder, determinar si se confirma o no la sanción de multa impuesta a Viettel.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

III.1. SOBRE LA VULNERACIÓN DE PRINCIPIOS COMO CAUSAL DE NULIDAD

III.1.1. Sobre la nulidad invocada

45. Viettel señala que la Resolución impugnada adolece de un vicio de nulidad porque vulneraría los principios de debida motivación, verdad material y tipicidad lo cual compromete su validez y contraviene el derecho constitucional de Viettel a un debido procedimiento.
46. La nulidad de un acto administrativo obedece a la verificación de alguna causal de invalidez trascendente o relevante, establecida expresamente en el artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2026-JUS (en adelante, TUO de la LPAG). En este sentido, se irrumpe la presunción de validez de la cual gozan los actos administrativos debido a la gravedad del vicio que acarrea.
47. El artículo 10 del TUO de la LPAG establece como causales de nulidad del acto administrativo, entre otras, la inobservancia de las leyes, así como la omisión o defecto de sus requisitos de validez ⁽²²⁾.
48. En ese sentido, sobre la motivación, constituye un requisito de validez del acto administrativo, conforme a lo dispuesto en el numeral 4) del artículo 3 del TUO

22

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL - APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 006-2026-JUS

“Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.”

(Subrayado agregado)

de la LPAG ⁽²³⁾. Correlativamente, el numeral 2 del artículo 10 de la referida norma establece que el defecto o la omisión de alguno de los requisitos de validez del acto administrativo constituye un vicio que acarrea su nulidad, salvo que concurra alguno de los supuestos de conservación del acto previstos en el artículo 14 del citado cuerpo normativo.

49. En cuanto al alegado principio de verdad material, se encuentra reconocido en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG ⁽²⁴⁾ como uno de los principios que rigen el procedimiento administrativo. En virtud de este principio, la autoridad administrativa debe verificar plenamente los hechos que sirven de sustento a sus decisiones, adoptando las medidas probatorias necesarias para tal efecto.
50. Asimismo, el principio de tipicidad está previsto en el numeral 4 del artículo 230 del TUO de la LPAG ⁽²⁵⁾ como uno de los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa. En aplicación de este principio, la autoridad debe subsumir la conducta imputada en el tipo infractor que, de manera expresa, detallada y específica, corresponda a los hechos materia de

23 **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL - APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 006-2026-JUS**

“Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos. -

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

(...)”.

24 **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL - DECRETO SUPREMO N° 006-2026-JUS**

“Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo. -

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.11. Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

(...)”.

25 **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL - DECRETO SUPREMO N° 006-2026-JUS**

“Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

4. Tipicidad. - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

(...)”.

investigación. En consecuencia, la inobservancia de dicho principio podría afectar la validez del acto administrativo sancionador.

51. Bajo dichas consideraciones, se evaluará a continuación si la Resolución Impugnada incurre en alguno de los defectos alegados por Viettel y si ello —de ser el caso— conllevaría a la nulidad de dicho acto administrativo.

III.1.2. Sobre la presunta vulneración al principio de debida motivación

52. Viettel señala que la Resolución Impugnada habría vulnerado el principio de debida motivación debido a:
- La afirmación relativa a la activación y desactivación de los protocolos de bloqueo de SMS, sin que ello haya sido debidamente acreditado.
 - La duración de la conducta imputada y su incidencia en la graduación de la multa, sin contar con elementos objetivos que permitan confirmarla.
 - La determinación de la cuota de mercado de Fravatel para el análisis de efectos, la cual se habría basado en cuotas hipotéticas.
53. Como se ha señalado, la debida motivación es un requisito para la validez del acto administrativo, de acuerdo con el artículo 3 del TUO de la LPAG ⁽²⁶⁾. Asimismo, en el artículo 6 del mismo cuerpo normativo, se dispone que la motivación debe ser expresa, exigiendo la relación concreta y directa entre el hecho, derecho y los medios probatorios ⁽²⁷⁾.

²⁶ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL - DECRETO SUPREMO N° 006-2026-JUS**

“Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”.

²⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL - DECRETO SUPREMO N° 006-2026-JUS**

“Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

6.1. La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2. Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

6.3. No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

(...).”

(Subrayado propio)

54. Sobre el particular, el artículo 139 de la Constitución ⁽²⁸⁾ reconoce como principio y derecho a la debida motivación. Por ende, la autoridad deberá motivar su resolución bajo fundamentos de hecho y de derecho. El Tribunal Constitucional ha enfatizado la relevancia del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas, señalando que constituye una garantía en favor del administrado que exige la existencia de un razonamiento jurídico entre los hechos importantes y la subsunción de estos en la normativa vigente ⁽²⁹⁾.
55. Del mismo modo, ha sostenido que la debida motivación es una condición exigible a todo acto administrativo, en la medida que imposibilita la libre discrecionalidad de la Administración ⁽³⁰⁾.
56. Asimismo, la motivación de los actos administrativos permite evidenciar que los órganos de la administración han actuado conforme a las facultades otorgadas y, a su vez, brinda protección a los derechos de los administrados con el fin de permitirles conocer las razones que fundamentan la emisión del acto. En otras palabras, la motivación *“es un requisito que integra el elemento forma y consiste en la exteriorización de las razones que justifican y fundamentan la emisión del acto, que versan tanto en las circunstancias de hecho y de derecho (causa)*

28

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DEL 1993

“Artículo 139.- Principios de la Administración de Justicia Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

5. La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan”.

29

Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú N° 91-2005-AA, fundamento nueve:

“El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican (...).”

Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú N° 8495-2006-PA, fundamento cuarenta:

“Un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta – pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada”.

30

Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú N° 91-2005-AA, fundamento nueve:

“La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional (...).”

Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú N° 91-2005-AA, fundamento nueve:

“Cabe acotar que la Constitución no establece una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa o se presenta el supuesto de motivación por remisión”.



como en el interés público que se persigue con el dictado del acto (finalidad)”⁽³¹⁾.

57. Sin embargo, para considerar que un acto administrativo incurre en una causal de nulidad, debe verificarse la existencia de uno de los supuestos previstos en el artículo 10 del TUO de la LPAG, por lo que no cualquier cuestionamiento a la motivación tendrá dicha consecuencia⁽³²⁾.
58. Conviene agregar que la distinta apreciación respecto de la valoración de los medios probatorios no constituye una causal de nulidad. En tal sentido, cuando existe discrepancia en la apreciación, la consecuencia es estimar parcial o totalmente el recurso presentado, mas no declarar su nulidad⁽³³⁾.
59. Sobre esto último, cuando la autoridad administrativa competente valore que en el acto administrativo la instancia previa incurrió en una aplicación incorrecta de las normas de fondo o una valoración incorrecta de los medios probatorios, corresponderá la revocación de dicho acto y no la nulidad, dado que no ha visto enervada su validez ni constituye alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 10 del TUO de la LPAG.
60. En relación con los aspectos cuestionados por Viettel, se observa que estos han sido desarrollados en diversos fundamentos de la Resolución Impugnada. Así, lo relativo a la activación y desactivación de los protocolos de bloqueo de SMS fue analizado en los fundamentos 369 (apartado ii), 493 y 505 (apartado iii), en los cuales el CCP evaluó de manera conjunta los medios probatorios a fin de sustentar las conclusiones alcanzadas.
61. Por su parte, respecto al argumento de Viettel referido a que la duración de la conducta imputada debió considerarse como un factor atenuante, dicho extremo fue aclarado por el CCP en el fundamento 622 de la Resolución Impugnada señalando que la fecha final del periodo de infracción no implica el cese de la conducta, sino el cierre de las investigaciones. Asimismo, con relación a la determinación de la cuota de mercado de Fravatel, este aspecto fue abordado en los fundamentos 511, 514, 547 y 549, en los cuales el CCP detalla, sobre la base de los medios probatorios incorporados al expediente, la manera en que dicha cuota debía ser considerada para el análisis correspondiente.
62. Por ende, la Resolución Impugnada sí se encuentra debidamente motivada, en tanto las conclusiones realizadas por el CCP son producto del análisis integral de los medios probatorios. En este sentido, la alegada nulidad por indebida motivación resulta inexacta por cuanto de la lectura de las actuaciones que forman parte del presente expediente, se desprende de manera clara y objetiva las motivaciones que sustentan la decisión de la primera instancia.

³¹ CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo II. Séptima Edición Actualizada. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2002, pág. 114.

³² Al respecto, el artículo 14 del TUO de la LPAG dispone que son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, entre otros, el acto que haya sido emitido con una motivación insuficiente o parcial. Ante lo cual, corresponderá su conservación.

³³ MORÓN URBINA, Juan. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, 2019, pág. 250.

III.1.3. Sobre la presunta vulneración al principio de verdad material

63. El principio de verdad material se encuentra previsto en el inciso 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, en el que se dispone que *“la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por ley”*.
64. Este principio implica que la autoridad administrativa debe realizar, incluso de oficio, las actuaciones dirigidas a obtener todos los medios probatorios necesarios para averiguar la realidad de los hechos ocurridos, sin limitarse a las pruebas aportadas por el administrado. En tal sentido, la actuación de prueba de oficio adquiere especial relevancia, dado que corresponde a la Administración probar los hechos investigados, encontrándose facultada para resolver fundamentándose en evidencia obtenida de oficio, previamente incorporada al expediente.
65. De esta manera, el principio de verdad material exige que, al momento de resolver, la Administración debe remitirse a los hechos, independientemente de lo alegado o probado por el administrado, en tanto debe cautelar no solo por el interés de los administrados, sino también el interés común ⁽³⁴⁾. En este orden de ideas, existiría una contravención a este principio si la autoridad -por ejemplo- adopta su decisión solo en base a las alegaciones o pruebas presentadas por los administrados, sin procurar el esclarecimiento pleno de los hechos.
66. Viettel señala en su recurso de apelación que la Resolución Impugnada habría vulnerado el principio de verdad material con relación a:
- i. La afirmación relativa a la activación y desactivación de los protocolos de bloqueo de SMS, sin que ello haya sido debidamente acreditado.
 - ii. La duración de la conducta imputada y su incidencia en la graduación de la multa, sin contar con elementos objetivos que permitan confirmarla.
 - iii. La determinación de la cuota de mercado de Fravatel para el análisis de efectos, la cual se habría basado en cuotas hipotéticas.
67. Ahora bien, contrariamente a lo señalado por Viettel, de la revisión de la Resolución Impugnada consta que la decisión adoptada por el CCP se sustentó en la actuación de diversos medios probatorios, tanto aquellos remitidos por las partes como los obtenidos de oficio durante la tramitación del procedimiento. Asimismo, desde la interposición de la denuncia hasta la emisión de la Resolución impugnada, la primera instancia realizó una serie de actuaciones a fin de recabar los medios probatorios pertinentes que permitieran esclarecer y averiguar la realidad de los hechos ocurridos. Entre tales actuaciones, se encontraron las siguientes:
- Requerimientos de información a Fravatel.
 - Requerimientos de información a Viettel.
 - Reunión con Fravatel para revisión de Packet capture (en adelante, pcap o pcaps) ⁽³⁵⁾ y la realización de pruebas en tiempo real.

³⁴ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Los principios generales del Derecho Administrativo. Revista Ius et Veritas, no. 38 (2009), pág. 245.

³⁵ Pcap es una extensión de archivo que registra el flujo de información y los paquetes de datos de una red. Su contenido solo puede ser visualizado mediante aplicaciones específicas.



- Requerimiento de análisis técnico de información a la DFI.
 - Requerimientos de información a Tyntec S.A.C. (en adelante, Tyntec), Masiv, entre otros agentes económicos.
 - Reunión con Digevo Perú S.A.C (en adelante, Digevo).
 - Requerimiento de información a la DPRC con el fin de reunir elementos de juicio para definir el objeto del procedimiento sancionador.
 - Requerimiento a la GG para la autorización al acceso a los reportes de las empresas operadores a través de un Sistema ⁽³⁶⁾
 - Requerimiento de información a usuarios de Fravatel.
 - Realización de la audiencia de informe oral.
68. Considerando lo anterior, se aprecia que la primera instancia realizó las actuaciones probatorias que resultaban necesarias para acreditar los hechos, recolectándose indicios, documentos, información y declaraciones orientadas a la evaluación de la conducta anticompetitiva investigada y su contexto.
69. Por lo expuesto, este Tribunal considera que corresponde desestimar la nulidad de la Resolución Impugnada invocada por Viettel en este extremo, en tanto no se ha vulnerado el principio de verdad material. Sin perjuicio de ello, los alegatos referidos a la valoración de los hechos y de los medios probatorios serán analizados al momento de resolver el fondo de la controversia.

III.1.4. Sobre la presunta vulneración al principio de tipicidad

70. Mediante la Resolución N° 00052-2024-STCCO/OSIPTTEL, de fecha 11 de octubre de 2024, se dio inicio al procedimiento administrativo sancionador contra Viettel por la presunta comisión de una infracción tipificada en el artículo 10.1 y el literal h) del artículo 10.2 del TUO de la LRCA, en la modalidad de abuso de posición de dominio; por el bloqueo y/o interceptación de determinados mensajes de texto en la modalidad A2P a través de un sistema de filtro de contenidos, generando que Fravatel preste un mal servicio en la entrega de SMS A2P de sus clientes hacia los usuarios o abonados de Viettel, lo que conllevaría a impedir o dificultar el acceso, o permanencia de competidores en el mercado del servicio de envío masivo de mensajería SMS A2P, por razones diferentes a una mayor eficiencia económica.
71. Viettel señala en su recurso de apelación que la Resolución Impugnada contraviene el principio de tipicidad de manera manifiesta en tanto de, los documentos incluidos en la Resolución, no se logró demostrar y acreditar que Viettel incurrió en la infracción de abuso de posición de dominio durante todo el periodo de la Imputación, al no haberse acreditado ninguno de los elementos citados del tipo infractor imputado e incluso bajo la teoría del caso. Asimismo, en el pronunciamiento del CCP se evidenciaría una ausencia de efectos anticompetitivos.
72. La empresa recurrente agrega que la conducta imputada habría sido sustentada por el CCP sobre la base de una práctica de precios excesivos —como un supuesto estrangulamiento de márgenes— y no de una conducta de abuso de posición de dominio conforme al tipo infractor imputado.

³⁶ Sistema de Información y Gestión de Estadísticas Periódicas, respecto del Formato N° 64: Terminación de mensajes cortos de texto.

73. Viettel también alega que la conducta analizada tendría naturaleza explotativa y que, para su sanción, resultaría necesaria la acreditación de efectos exclusorios en el mercado. Sobre ello, señala que el CCP no habría verificado la existencia de tales efectos, pues Fravatel habría mantenido su participación de mercado durante el período imputado. Aun bajo el supuesto de que la conducta pudiera ser calificada como un abuso de posición de dominio, no concurrirían los presupuestos necesarios para su configuración.
74. Al respecto, el principio de tipicidad se encuentra recogido en el artículo 230.4 del TUO de la LPAG, en el cual se precisa que *“solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía”*. El Tribunal Constitucional ha señalado que la exigencia de que la conducta sancionable se encuentre previamente descrita en una norma deriva de los principios de libertad y seguridad jurídica. En cuanto al primero, implica que la conducta prohibida debe estar claramente delimitada; mientras que, respecto del segundo, permite que los ciudadanos puedan prever las consecuencias jurídicas de sus actos ⁽³⁷⁾.
75. Atendiendo a este principio de la potestad sancionadora administrativa, resulta importante que la autoridad administrativa elija e impute el tipo infractor preciso que corresponda a la conducta presuntamente infractora, es decir, aquella infracción en cuya descripción expresa, detallada y específica, mejor encuadre la conducta investigada.
76. Este Tribunal observa que el CCP imputó a Viettel la presunta realización de una conducta de abuso de posición de dominio con el objeto de impedir o dificultar el acceso o permanencia de competidores, por razones diferentes a una mayor eficiencia económica en el mercado de servicios de envío de mensajería SMS A2P.
77. La primera instancia estimó que la conducta atribuida a Viettel tendría efectos exclusorios, ello debido a que el bloqueo de los SMS A2P enviados por Fravatel a la red móvil de Viettel, habría generado que algunos agregadores prefieran no contratar con Fravatel. Como prueba de ello, se señala en los fundamentos 518 y 519 de la Resolución Impugnada lo indicado por las empresas Masiv y

³⁷ **Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú N° 01873-2009-AA, fundamento doce, inciso b:**

“b. Principio de tipicidad, en mérito al cual, la descripción legal de una conducta específica aparece conectada a una sanción administrativa. Esta exigencia deriva de dos principios jurídicos específicos; el de libertad y el de seguridad jurídica. Conforme al primero, las conductas deben estar exactamente delimitadas, sin indeterminaciones, mientras que en relación al segundo, los ciudadanos deben estar en condiciones de poder predecir, de manera suficiente y adecuada, las consecuencias de sus actos, por lo que no caben cláusulas generales o indeterminadas de infracción que permitan una actuación librada al “arbitrio” de la administración, sino que ésta sea prudente y razonada.

Conforme a este principio, los tipos legales genéricos deben estar proscritos y aunque la Administración a veces se conduzca sobre la base de estándares deontológicos de conducta, estos son insuficientes, por sí solos, para sancionar, pues aunque se pueden interpretar como conceptos jurídicos indeterminados, la sanción debe sustentarse en análisis concretos y pormenorizados de los hechos, desde conceptos jurídicos y no sobre la base de juicios apodícticos o que invoquen en abstracto el honor o la dignidad de un colectivo, puesto que los tribunales administrativos no son tribunales “de honor”, y las sanciones no pueden sustentarse en una suerte de “responsabilidad objetiva del administrado”, lo que nos lleva a revisar el siguiente principio”.



Estrategias Móviles Perú S.A.C (en adelante, Aldeamo), quienes informaron que el servicio contratado con Fravatel fue suspendido por la falta de confiabilidad en la entrega de los SMS en la red móvil de Viettel.

78. Asimismo, el CCP agrega que la conducta de Viettel estaría generando una potencial expulsión de Fravatel del mercado de servicios de envío de mensajería SMS A2P y; por tanto, dificultaría su permanencia en dicho mercado.
79. Al analizar los efectos anticompetitivos de la conducta imputada, la primera instancia efectuó una comparación entre los precios cobrados por Viettel a los clientes con los que mantiene un contrato directo y los cargos de terminación de SMS para la relación de interconexión con Fravatel. Sobre dicha base, el CCP consideró que una de las consecuencias del bloqueo de los SMS A2P enviados por Fravatel hacia la red móvil de Viettel sería disuadir el empleo de la ruta con interconexión para el envío de mensajería masiva. En ese escenario los clientes de Fravatel tendrían como alternativas contratar los servicios de agregadores que mantienen una relación contractual directa con Viettel o celebrar directamente contratos con esta última. Cualquiera de estos supuestos permitiría a Viettel percibir mayores ingresos mediante el cobro de precios mayores correspondientes a la contratación directa.
80. Añade el CCP que otro de los efectos derivados de los bloqueos sería la disminución de competitividad de la oferta comercial de Fravatel dentro del mercado de terminación SMS A2P, debido a que una de las razones por las que los agregadores optaban por contratar con Fravatel radicaba en los precios bajos que les permitían obtener mejores márgenes de comercialización o mayores niveles de rentabilidad. En consecuencia, la afectación al funcionamiento de la ruta de interconexión utilizada por Fravatel podría reducir el atractivo de su oferta comercial frente a otras alternativas disponibles en el mercado.
81. Este Tribunal observa que la conducta imputada a Viettel resulta consistente con el análisis realizado respecto de sus eventuales efectos anticompetitivos. En ese sentido, corresponde precisar que, si bien la primera instancia ha realizado un análisis por medio de la comparación de precios cobrados en las diferentes rutas, ello no implica que haya asumido que la conducta tenga efectos meramente explotativos.
82. La diferencia entre las conductas explotativas y exclusorias radica en que las primeras no producen efectos sustanciales en la estructura de la competencia, sino que consisten en el aprovechamiento directo del poder de mercado para extraer el excedente de consumidores o usuarios; por ejemplo, mediante el incremento de precios. Por el contrario, las conductas exclusorias alteran el proceso competitivo, en tanto están dirigidas a dificultar la permanencia o el ingreso de los competidores ⁽³⁸⁾.
83. Bajo dicha premisa, este Tribunal encuentra que el análisis efectuado por el CCP (incluyendo la consideración relativa a los niveles de precios correspondientes al servicio con o sin interconexión, así como los mayores ingresos que podría implicar para Viettel) estuvo dirigido a determinar la existencia de la conducta investigada y si esta habría generado obstáculos para la permanencia de Fravatel en el mercado mediante el desplazamiento de la demanda desde la ruta

³⁸ Gagliuffi, I. (2011). La evaluación de las conductas anticompetitivas bajo la regla per se o la regla de la razón. *Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual*, Vol 7(13), 139–160. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/17414>



de interconexión utilizada por Fravatel hacia la contratación directa con Viettel o con agregadores vinculados a esta (efectos exclusorios); siendo entonces que la conducta de Viettel no pretendió penalizar a Viettel por la mera obtención de beneficios derivados de una explotación directa de los consumidores (efectos explotativos). Así, la evaluación efectuada efectivamente respondió a un supuesto de abuso de posición de dominio bajo la modalidad establecida por la primera instancia y no a un supuesto de “precios excesivos”.

84. Por tanto, este Tribunal advierte que no se aprecia error en la tipificación alegada por Viettel respecto a la conducta prevista en el artículo 10.1 y el literal h) del artículo 10.2 del TUO de la LRCA.

III.2. EVALUACIÓN DE LA CONDUCTA ANTICOMPETITIVA DE ABUSO DE POSICIÓN DE DOMINIO

III.2.1. MARCO NORMATIVO

85. El TUO de la LRCA en su artículo 10.1 señala que el abuso de posición de dominio se produce cuando un agente económico que goza de tal posición en el mercado relevante restringe de manera indebida la competencia, obteniendo beneficios y causando perjuicios a competidores reales o potenciales, directos o indirectos.
86. La misma norma señala en su artículo 10.2 que, para la configuración de un abuso de posición de dominio, debe producirse un efecto exclusorio, lo que se traduce en conductas que afectan la dinámica de la competencia, en la entrada o permanencia de competidores en el mercado. Asimismo, en su artículo 10.5 establece que no constituye abuso de posición de dominio el simple ejercicio de dicha posición sin afectar a competidores reales o potenciales.
87. Los Lineamientos de LC del OSIPTEL establecen el análisis que se debe seguir para determinar su existencia y señala los siguientes requisitos para que exista un abuso de posición de dominio:
- (i) Que el supuesto infractor goce de posición de dominio.
 - (ii) Que el supuesto infractor haya cometido una conducta dirigida a restringir indebidamente la competencia.
 - (iii) Que la conducta del supuesto infractor haya producido un efecto exclusorio obteniendo beneficios y causando perjuicios a sus competidores reales o potenciales, directos o indirectos, por razones distintas a la mayor eficiencia económica.
88. De otro lado, el artículo 10.4 del TUO de la LRCA establece que las conductas de abuso de posición de dominio constituyen prohibiciones relativas, y conforme con el artículo 9 de la misma norma, para verificar la existencia de la infracción administrativa, la autoridad deberá probar la existencia de la conducta y que ésta tiene o podría tener efectos negativos para la competencia y el bienestar de los consumidores.

III.2.2. CON RELACIÓN A LA POSICIÓN DE DOMINIO DE VIETTEL

89. La denuncia presentada por Fravatel contra Viettel se desarrolla dentro del mercado del servicio de mensajería SMS A2P y sobre el cual, Fravatel alegó que



Viettel estaría realizando acciones que impiden la terminación de la mensajería SMS A2P que envía hacia este operador móvil.

III.2.2.1. El mercado de mensajería A2P

90. El servicio de mensajería cuenta con diferentes modalidades o canales para que las empresas puedan remitir la información que deseen enviar hacia los usuarios del servicio móvil, entre los cuales, se pueden mencionar los siguientes tipos de mensajería: Mensajes de texto corto (SMS), mensajes OTT (v.gr. WhatsApp, Correo electrónico y demás), mensajes de voz, entre otras modalidades de mensajería.
91. En particular, el servicio de mensajería SMS, el cual es objeto de la presente denuncia realizada por Fravatel, se brinda a través de la modalidad denominada P2P, A2P y P2A (en adelante, de persona a aplicación).
92. En los últimos años, la mensajería SMS A2P ha venido mostrando una tendencia creciente en su uso mientras que, la mensajería SMS P2P ha mostrado una tendencia decreciente, lo cual se explicaría por el mayor uso de plataformas digitales (como WhatsApp, Facebook entre otros) por parte de los usuarios para comunicarse. Ello se observa en la estimación de ingresos realizado en el estudio de la consultora Analysys Mason denominado *"El mercado de mensajería A2P: problemas, retos y recomendaciones para Hispanoamérica"* ⁽³⁹⁾.
93. Con relación a la mensajería SMS A2P, esta se puede clasificar comercialmente de la siguiente forma:
 - **SMS de tipo transaccional:** Mensajes relacionados a la información de operaciones, informativos y de seguridad. Los usuarios reciben esta información, principalmente, para completar un proceso, proteger sus cuentas o recordar eventos. Algunos ejemplos de este tipo de mensajes son los siguientes:
 - SMS doble autenticación (OTP): *"Su código de seguridad para ingresar a su Banca Móvil es 8392. No lo comparta con nadie".*
 - SMS recordatorio de cita: *"Le recordamos su cita médica con el Dr. Silva mañana a las 3:00 PM. Para cancelar o reprogramar, llame al 555-1234".*
 - SMS recordatorio fecha de vencimiento: *"Su estado de cuenta vence el 05/06. Evite cargos por pago tardío abonando su saldo de \$45.00 aquí: bit.ly/pago"*
 - SMS confirmación de compra: *"¡Gracias por su compra! Su pedido #9872 ha sido confirmado. Pronto recibirá el enlace de seguimiento."*

³⁹ Estudio disponible en la URL: https://www.telefonica.com/es/wp-content/uploads/sites/4/2024/12/Analysys-Mason_El-mercado-de-mensajería-A2P_2024.pdf



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones

- SMS alerta de seguridad: *"Se detectó un inicio de sesión inusual en su cuenta desde Lima, Perú. Si no fue usted, ingrese aquí inmediatamente..."*
- **SMS de tipo marketing**: Mensajes relacionados, principalmente, a la información de ventas, fidelización o promociones. Algunos ejemplos de este tipo de mensajes son los siguientes:
 - SMS promocional: *"¡Cyber Week! Solo por hoy, todos nuestros televisores tienen un 40% de descuento y envío gratis. Compra aquí: bit.ly/ofertas-tv"*
 - SMS de recuperación: *"Dejaste algo en tu carrito de compras. Completa tu pedido en las próximas 2 horas y te regalamos el envío: bit.ly/carrito"*
 - SMS fidelización: *"¡Feliz cumpleaños! Queremos celebrar contigo: usa el código CUMPLE15 para obtener \$15 de regalo en tu próxima compra."*

94. Cabe señalar que, este Tribunal ha podido apreciar que las empresas al enviar la información a los usuarios, en los diversos operadores móviles, pueden utilizar diferentes modalidades de mensajería SMS A2P en su operación diaria (OTP, promocional, alerta, recordatorio entre otros). No obstante, las empresas, como Fravatel, que realizan el servicio de envío de dicha mensajería SMS A2P (de los agregadores, clientes corporativos y/o entidades del estado) a estos usuarios, brindan un servicio sin diferenciar según la modalidad de uso (v.g. Anexo denominado "Contrato con Entidades", remitido por Fravatel, mediante escrito del 27 de agosto de 2024 y Anexo denominado "Contratos" remitido mediante escrito del 24 de febrero de 2025). Por tanto, la diferenciación en el uso es una característica de las empresas hacia los usuarios del servicio móvil, mas no una característica de la oferta comercial de las empresas que realizan el servicio de envío hacia los operadores móviles.

III.2.2.2. Sobre el mercado relevante

95. De acuerdo con el artículo 7 del TUO de la LRCA, un agente económico goza de posición de dominio en un mercado relevante cuando tiene la posibilidad de restringir, afectar o distorsionar en forma sustancial las condiciones de la oferta o demanda en dicho mercado, sin que sus competidores, proveedores o clientes puedan, en ese momento o en un futuro inmediato, contrarrestar dicha posibilidad debido a diversos factores.
96. En el presente caso entonces, resulta necesario definir el mercado relevante y determinar si Viettel contó o no con posición de dominio durante el periodo investigado. Así pues, el artículo 6 del TUO de la LRCA establece que el mercado relevante se encuentra compuesto por dos dimensiones: el mercado de producto y el mercado geográfico.
97. Tanto la referida norma en el artículo 6.2, como los Lineamientos de LC del OSIPTEL y diversa jurisprudencia ⁽⁴⁰⁾, señalan que el mercado de producto

⁴⁰ El Tribunal de Solución de Controversia se ha pronunciado sobre el particular en las siguientes oportunidades: Resolución 015-2003-TSC/OSIPTEL, Resolución N° 018-2003-TSC/OSIPTEL, Resolución N° 019-2003-TSC/OSIPTEL y Resolución N° 004-2013-TSC/OSIPTEL A modo de



comprende el bien o servicio investigado, así como aquellos productos sustitutos o adecuados, considerando factores como la preferencia de los clientes, entre otros. Por su parte, la dimensión del mercado geográfico relevante, de acuerdo con el inciso 6.3 del mismo artículo, abarca las zonas en las cuales los consumidores puedan acceder a dichos productos o servicios, su disponibilidad, entre otros.

98. En ese sentido, la Comisión Europea indica que definir el mercado relevante, desde la perspectiva del producto, así como desde el ámbito geográfico, permitirá delimitar la competencia entre empresas, dada su influencia decisiva para la valoración de un caso de competencia ⁽⁴¹⁾.

(I) El mercado de producto (o servicio) relevante

99. El artículo 6.2. del TUO de la LRCA define al mercado del producto como “el bien o servicio materia de la conducta investigada y sus sustitutos. Para el análisis de sustitución, la autoridad de competencia evaluará, entre otros factores, las preferencias de los clientes o consumidores; las características, usos y precios de los posibles sustitutos; así como las posibilidades tecnológicas y el tiempo requerido para la sustitución”.
100. Ahora bien, para establecer debidamente el mercado de producto (o servicio) es relevante definir el conjunto de bienes o servicios que forman parte de cierto mercado, a fin de obtener las conclusiones correctas respecto de la estructura del mercado, las condiciones de competencia existentes, entre otros. Este análisis se basa principalmente en la demanda del bien o servicio, considerando si es sustituible o intercambiable, los costos en los que incurriría el consumidor y si sustituye el bien o servicio por otro, entre otros ⁽⁴²⁾.
101. Conforme a la denuncia presentada por Fravatel, la presunta práctica anticompetitiva fue efectuada por Viettel quien, en el marco del control exclusivo de acceso a su red, habría implementado bloqueos o interceptación de determinados mensajes de texto en la modalidad A2P, específicamente mensajes OTP, a través de un sistema de filtro. Este hecho estaría generando que Fravatel brinde un mal servicio en la entrega de mensajes de texto - SMS (masivo) a sus clientes.
102. Considerando lo anterior, corresponde a este Tribunal revisar los actuados en el expediente y la delimitación del mercado de producto. Previamente, este órgano resolutorio considera necesario determinar, conforme a los Lineamientos de LC del OSIPTEL, si el servicio materia de la conducta investigada se ubica en el: (i) mercado “aguas arriba”, al tratarse de un insumo o servicio demandado por los competidores en el segmento mayorista; o (ii) mercado “aguas abajo”, al tratarse de un servicio ofrecido a demandantes.

ejemplo, ver la Resolución 589-2015/SDC-INDECOPI del 2 de noviembre de 2015 y la Resolución 035- 2022/SDC-INDECOPI del 3 de marzo de 2022.

⁴¹ Disponible en el siguiente enlace: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209(01))

⁴² Ruiz, G. (2000). Definición de mercado relevante y políticas de competencia. *THEMIS Revista De Derecho*, (41), 297–310.

103. Para tales efectos, corresponde analizar el nivel comercial donde se encuentra el servicio materia de la conducta anticompetitiva investigada, para lo cual resulta relevante tener en cuenta lo siguiente:

- a) Fravatel, es una empresa operadora de telecomunicaciones, que ostenta una concesión única para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones ⁽⁴³⁾, contando -a la fecha- con inscripción para brindar los siguientes servicios ⁽⁴⁴⁾:
- El servicio público de telefonía fija en la modalidad de abonados y de teléfonos públicos.
 - El servicio portador local en la modalidad de conmutado y no conmutado.
 - El servicio de larga distancia nacional e internacional, ambos servicios en la modalidad de conmutado.
- b) Fravatel también cuenta con inscripción en el Registro para Servicios de Valor Añadido ⁽⁴⁵⁾, siendo estos, los registros N° 365-VA y N° 1258-VA, para la prestación del servicio de conmutación de datos por paquetes (acceso a Internet) y el servicio de almacenamiento y retransmisión de datos (mensajes cortos de texto o SMS) a nivel nacional, respectivamente.
- c) Como se ha señalado anteriormente, Fravatel es una empresa de telecomunicaciones que brinda el servicio de mensajería SMS en la modalidad A2P ⁽⁴⁶⁾ a empresas agregadores, integradoras ⁽⁴⁷⁾, empresas privadas y entidades del estado, siendo sus principales clientes empresas agregadores. En este contexto, Fravatel ofrece a los agregadores el servicio de terminación de mensajería SMS A2P en la red de Viettel, con base en el acuerdo de interconexión suscrito entre ambas operadoras. Dicho servicio también sería ofrecido por Viettel de manera directa a dichas empresas agregadoras mediante acuerdos privados

⁴³ Mediante la Resolución Ministerial N° 279-2012-MTC/03, publicada en el diario oficial El Peruano, de fecha 8 de junio de 2012, el MTC le otorgó a Fravatel concesión única para prestar servicios públicos de telecomunicaciones, en el área que comprende todo el territorio de la República del Perú, estableciéndose como primer servicio a prestar, el servicio público portador local, en las modalidades conmutado y no conmutado.

⁴⁴ Conforme al listado de concesiones de servicios públicos de telecomunicaciones del MTC, Fravatel cuenta actualmente con concesión para prestar los servicios señalados en los numerales i., ii. y iii. del presente fundamento hasta el 9 de agosto de 2032. Para mayor información, véase el ítem N° 575 del referido listado, disponible en la siguiente URL: disponible en <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1348611/322450-00001-concesiones-de-servicios-publicos.pdf?v=1779987775>

⁴⁵ Confróntese con el Registro para Servicio de Valor Añadido. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/322847-directorio-de-servicios-de-valor-anadido>

⁴⁶ De acuerdo con lo señalado por Fravatel en su escrito de denuncia, el servicio de mensajería A2P consistiría en el envío de mensajes a un abonado móvil, generalmente desde una aplicación web o web service. Siendo algunos ejemplos de este tipo de mensajería: códigos de verificación de usuarios, notificaciones de claves dinámicas de un solo uso, notificaciones de embargo, notificaciones de citas médicas, confirmación de pagos de servicios, promociones, marketing y, en general, todos los servicios en los cuales la información deba ser enviada a un usuario individual o a un gran número de usuarios en forma de mensaje de texto.

⁴⁷ De acuerdo con Fravatel, los agregadores e integradores son empresas que no cuentan con concesión de servicios portadores o finales y, por lo tanto, no pueden acceder a la interconexión en los términos regulados por el OSIPTEL.

- d) De otro lado, Viettel es una empresa de telecomunicaciones que cuenta con una concesión única para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones por el plazo de veinte (20) años, en el área que comprende todo el territorio del Perú, de acuerdo con lo establecido en la Resolución Ministerial N° 313-2011-MTC/03, estableciendo el servicio de comunicaciones personales (PCS) como el primer servicio a prestar. A diciembre de 2024, Viettel contó con el 20,5% del total de las líneas móviles en servicio ⁽⁴⁸⁾.
104. Este Tribunal coincide con la primera instancia en que Fravatel opera en un esquema de mercado relacionado verticalmente, por lo que el servicio de acceso a la red móvil de Viettel pertenece al mercado “aguas arriba”. Ello, en tanto Fravatel requiere dicho acceso como un insumo necesario para proveer, en el mercado “aguas abajo” ⁽⁴⁹⁾, el servicio de envío de mensajería SMS A2P a los usuarios de Viettel (en atención a la demanda de agregadores, integradoras, empresas privadas y/o entidades del estado).
105. Por otra parte, el CCP analizó las condiciones de acceso a la red móvil de Viettel en el mercado “aguas arriba”, considerando las distintas modalidades disponibles para que Fravatel pueda cursar SMS A2P ⁽⁵⁰⁾ y señaló que la interconexión aplica a todas las modalidades de SMS, incluyendo el A2P.
106. Al respecto, este Tribunal advierte, al igual que la primera instancia, que Fravatel actúa como un demandante del servicio acceso a la red móvil provisto por Viettel, el cual constituye un insumo para la prestación, como ofertante, de su servicio a los agregadores, clientes corporativos y/o entidades del estado. En ese sentido, la demanda del servicio realizado por Fravatel hacia Viettel se encuentra determinado en el mercado “aguas arriba” considerando que, es un insumo para la prestación de su servicio.
107. Cabe señalar que, en un caso anterior, se señaló que el acceso a la red de un operador móvil constituye un insumo que se encuentra en el mercado “aguas arriba” ⁽⁵¹⁾, en tanto permite la provisión de servicios en el mercado “aguas abajo”. El mismo criterio ha sido recogido en la **Sentencia N° 204/2025 por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile**, considerando que el acceso a la red del operador móvil para la terminación de SMS **constituye un insumo esencial** que es provisto en el mercado “aguas arriba” ⁽⁵²⁾.

48 Información disponible en el Punku Osiptel. Disponible en <https://punku.osiptel.gob.pe>

49 Ver fundamento 248 de la Resolución N° 033-2025-CCP/OSIPTEL

50 Entre las opciones propuestas por Viettel se encuentra celebrar contrato con otro operador fijo, utilizar a agregadores como intermediarios, celebrar un contrato directo con Viettel o interconexión indirecta.

51 **Resolución N° 006-2017-TSC/OSIPTEL, fundamento 139:**

“De lo expuesto, este Tribunal considera que la determinación del mercado relevante realizada por el CCO es acertada, siendo que corresponde únicamente al acceso a la red de AMÉRICA MÓVIL para la originación de llamadas de LDI a través del sistema de LLxLL a nivel nacional”.

Al respecto, el Tribunal confirma la definición de mercado relevante realizado por la primera instancia, la cual define el acceso a la red móvil de América Móvil en el mercado “aguas arriba”.

52 **Sentencia N° 204-2025, fundamento centésimo duodécimo:**

108. En tal sentido, este Tribunal estima que el servicio materia de la conducta investigada pertenece al mercado “aguas arriba”.
109. Definido el nivel comercial corresponde analizar la coexistencia de servicios sustitutos adecuados desde el punto de vista de la demanda tomando en cuenta los argumentos esgrimidos por Viettel en su recurso de apelación.

Evaluación del grado de sustitución desde la perspectiva de la demanda

110. De acuerdo con el TUO de la LRCA y los Lineamientos de LC del OSIPTEL, para evaluar el grado de sustitución entre los servicios corresponde considerar: (i) **los sustitutos físicos**, entendidos como aquellos servicios que presentan características similares desde la perspectiva de los demandantes y, únicamente cuando se identifiquen los posibles sustitutos, (ii) **incluir un análisis de los precios**, indagando si los demandantes estarían dispuestos a cambiar hacia alguno de dichos servicios si se produce un incremento pequeño, significativo y permanente en el precio del servicio analizado. Esta metodología es conocida como el test del monopolista hipotético ⁽⁵³⁾ ⁽⁵⁴⁾.
111. Asimismo, los referidos Lineamientos de LC del OSIPTEL, establecen que los posibles sustitutos a incorporarse en el análisis son solo aquellos servicios que presenten características similares al producto analizado y brinden un nivel de satisfacción igual o similar al logrado por dicho producto. Este documento señala

*“Centésimo duodécimo: Que, dado que la interconexión con WOM es el único mecanismo para la terminación de los SMS en su red, que tal acceso no es replicable y que no acceder a ella implica que los prestadores de servicios de envío de SMS A2P no pueden garantizar un servicio de calidad da sus clientes, **se concluye que la terminación de SMS en la red de la Demandada no sólo es un mercado relevante en sí mismo, sino también un monopolio que, además, constituye un insumo esencial para las Demandantes**.”*

(Subrayado y énfasis propio)

Disponible en la siguiente URL:

<https://consultas.tdlc.cl/download/957482000d76c8857b5308dc6123e0a7?inlineifpossible=true>

⁵³ Esta metodología, conocida también como el Test SSNIP ((por sus siglas en inglés: *Small but Significant Non-transitory Increase in Price*), fue planteada inicialmente en 1982, tras la publicación de las “Merger Guidelines” en los Estados Unidos. El SSNIP consiste en preguntar cómo reaccionarían los consumidores ante un “pequeño pero significativo y no-transitorio” aumento de precios, manteniendo constantes los términos de venta de otros productos.

⁵⁴ Según Davis y Garcés, para la definición del mercado relevante haciendo uso del test del monopolista hipotético debe partirse de la definición más estrecha del mercado del producto y del mercado geográfico; es decir, se debe partir del producto que está siendo investigado, el cual es llamado “*focal product*”. Luego, debe evaluarse si el productor monopolista de este bien puede, de forma rentable, subir el precio entre un 5% o 10%. Si esto es posible, este único producto debe constituir el mercado relevante. De lo contrario, debe buscarse e incluirse otros sustitutos cercanos.

En ese caso, debe asumirse nuevamente un monopolista hipotético incluyendo cada uno de los productos candidatos a sustitutos del producto central, luego se repite la pregunta ¿un aumento del precio de 5% o 10% durante un año será rentable? Este proceso debe continuar en tanto la respuesta sea “no”, ya que una respuesta negativa indica que se está obviando al menos un bien sustituto en la definición del mercado relevante, lo que finalmente limitará la rentabilidad de un incremento de precios del monopolista. Este proceso de agregar productos al mercado relevante debe detenerse cuando se tiene un conjunto de productos que permiten al monopolista hipotético elevar los precios sin perder clientes.

que para evaluar el grado de sustitución de los servicios desde la perspectiva de la demanda suelen utilizarse métodos cuantitativos ⁽⁵⁵⁾ y cualitativos ⁽⁵⁶⁾.

112. Cabe señalar que, la presunta conducta de Viettel se estaría produciendo en el servicio de acceso, mediante la terminación de SMS A2P, a la red móvil de Viettel, de acuerdo con el contrato de interconexión; pues los SMS A2P enviados sin usar la interconexión (contratación directa con Viettel o mediante agregadores que tienen contrato directo con Viettel) no tendrían dichos problemas para la terminación de SMS A2P en la red móvil de Viettel.
113. Bajo dicho escenario, se evaluará si Fravatel cuenta con sustitutos adecuados al servicio materia de la conducta investigada, en función a las necesidades que busca satisfacer. Ello se basará en un análisis cualitativo y cuantitativo para evaluar el grado de sustitución del servicio demandado.

A. Sobre la sustitución mediante la contratación directa con Viettel o un agregador

114. Partiendo de un análisis cualitativo, corresponde precisar que la relación entre Viettel y Fravatel se origina a partir de la suscripción del denominado “Acuerdo de Interoperabilidad de Mensajes Cortos de Texto” ⁽⁵⁷⁾ y sus respectivas adendas. Más allá de la denominación empleada por las partes, dicho contrato fue calificado por el OSIPTEL como un “Contrato de Interconexión SMS” mediante Resolución de Gerencia General N° 00168-2022-GG/OSIPTEL ⁽⁵⁸⁾; considerando su naturaleza jurídica en función al contenido y finalidad del servicio pactado.
115. En el Anexo II del referido contrato de interconexión ⁽⁵⁹⁾, se establece como servicio de interconexión la terminación en la red móvil de Viettel de mensajes SMS originados en la red fija de Fravatel, fijándose además el correspondiente “Cargo por terminación de SMS”.

⁵⁵ Los Lineamientos de la LC de OSIPTEL señalan que los métodos cualitativos se refieren a la realización de un estudio sobre el servicio, sus características y usos. Además, se suele tener en cuenta las reacciones del mercado en el pasado, ante cambios en los precios.

⁵⁶ Los Lineamientos de la LC de OSIPTEL señalan que los métodos cuantitativos se refieren a pruebas que permiten estimar las elasticidades de precios y elasticidades cruzadas de los mismos, tales como la prueba SSNIP apoyada en evidencia empírica como el análisis estadístico de datos recolectados, las estimaciones directas de elasticidades, la correlación de los precios a lo largo del tiempo, entre otras.

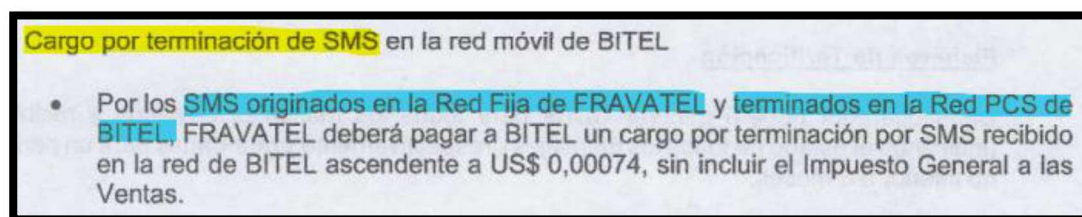
⁵⁷ Disponible en la siguiente URL: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3940902/%20Anexo%20del%20contrato%C2%A0.pdf?v=1671159072>

⁵⁸ Disponible en la siguiente URL: <https://www.osiptel.gob.pe/n-168-2022-gg-osiptel/>

Tal como lo precisa en el Informe N° 00096-DPRC/2022 referido en el numeral (ii) de la sección de VISTOS de dicha Resolución N° 00168-2022-GG/OSIPTEL, el OSIPTEL aprueba el “Acuerdo de Interoperabilidad de Mensajes Cortos de Texto (SMS) (Contrato de Interconexión SMS)”.

⁵⁹ Disponible en la siguiente URL: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3940896/%20Segundo%20Adendum%C2%A0.pdf?v=1671159068>

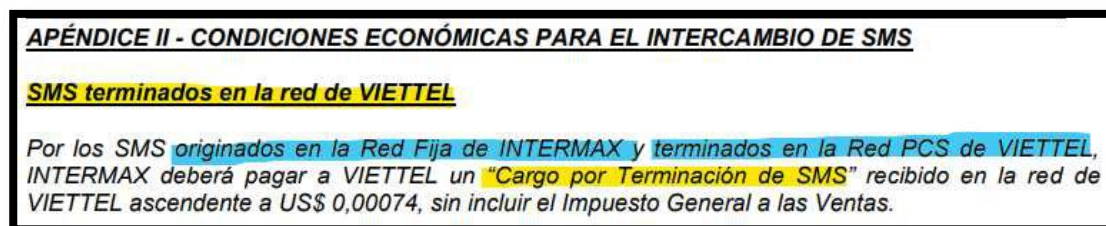
Imagen N° 1: El servicio de terminación de SMS en el Anexo II del Contrato de Interconexión entre Viettel y Fravatel



Fuente: Contrato de Interconexión entre Viettel y Fravatel

116. A mayor abundamiento, la misma situación se verifica en el mandato de interconexión entre Viettel e Intermax, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 00030-2021-CD/OSIPTTEL⁽⁶⁰⁾ de fecha 1 de marzo de 2021. En efecto, en el Apéndice II, referido a las condiciones económicas para el intercambio de SMS, se contempló expresamente el “cargo por terminación de SMS”⁽⁶¹⁾ aplicable por el tráfico de SMS que se cursa mediante la interconexión de la red fija de Intermax con la red móvil de Viettel.

Imagen N° 2: El servicio de terminación de SMS en el Mandato de Interconexión entre Viettel e Intermax



Fuente: Informe N° 00032-DPRC/2021

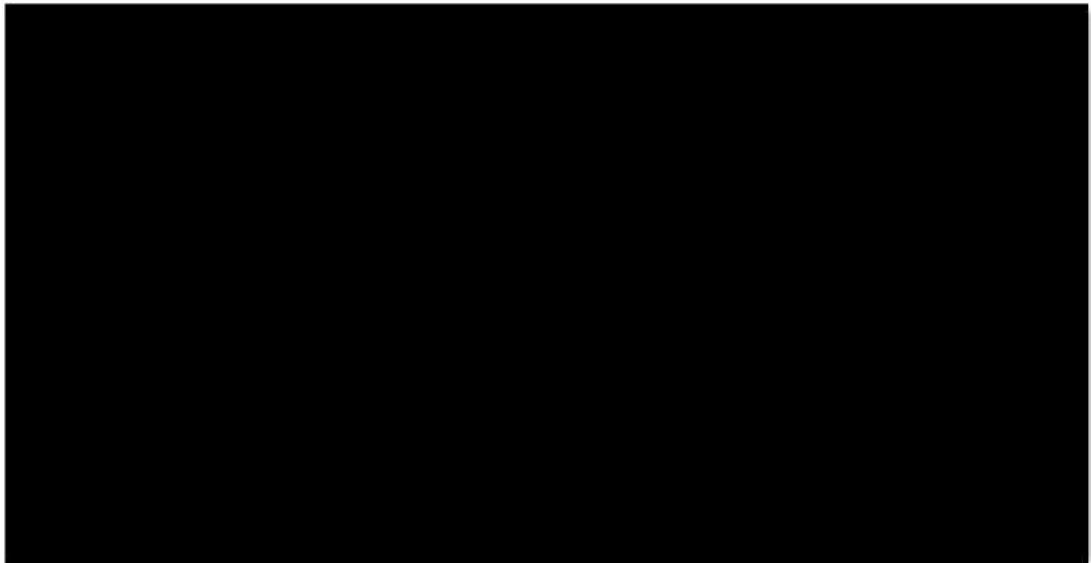
117. Lo anterior permite advertir que, tanto en el caso de Fravatel como en el de Intermax, el servicio provisto por Viettel a operadores concesionarios del servicio público de telecomunicaciones que brindan el servicio de telefonía fija mediante la interconexión consiste en la terminación de SMS en su red móvil.
118. Sin embargo, en los contratos suscritos por Viettel con agregadores u otros agentes que no cuentan con concesión ni red para prestar servicios públicos de telecomunicaciones, el servicio contratado es el envío de mensajes de texto SMS y no la terminación de SMS en la red móvil de Viettel⁽⁶²⁾.

⁶⁰ Disponible en la siguiente URL: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2291764/N%C2%B0%20030-2021-CD/OSIPTTEL%C2%A0.pdf?v=1653079904>

⁶¹ Disponible en la siguiente URL: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2291769/%20Informe%20N%C2%B0%20032-DPRC/2021%C2%A0.pdf?v=1653079904>

⁶² La misma cláusula observada en la Figura N° X se encuentra contenida en los contratos suscritos por Viettel con los agregadores Intico., Buxar S.A.C. y Aldeamo

Imagen N° 3: El servicio de envío de mensaje de texto SMS en la relación contractual entre Viettel y agregadores



Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de
Reglamento la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados
Digitales, y sus modificatorias. La integridad del documento
y la autenticidad de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en:
<https://apps.firmaperu.gob.pe/webvalidador.xhtml>

Fuente: Contrato de servicio de envío de mensajes domésticos suscrito entre Viettel e Infobip Perú S.A.C. (en adelante, Infobip), remitido por Viettel

119. El servicio de terminación de SMS en la red móvil de Viettel constituye un servicio de interconexión y resulta obligatorio, conforme al artículo 103 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones aprobado mediante el Decreto Supremo N° 020-2007-MTC ⁽⁶³⁾. En efecto, aún en aquellos supuestos en los cuales el concesionario fijo (como Fravatel o Intermix) y el operador móvil con red (como Viettel) no alcancen a celebrar un acuerdo para establecer las condiciones de la interconexión, o el operador móvil se niegue a otorgar un servicio de interconexión (como el servicio de terminación de SMS); el OSIPTEL puede emitir un Mandato de Interconexión, debido a que la materia objeto de negociación se encuentra sujeta a obligatoriedad.
120. Lo anterior difiere sustancialmente de la situación de aquellos otros agentes económicos que desean cursar tráfico de SMS hacia usuarios de la red móvil de Viettel y que no son operadores concesionarios, pues estos no cuentan con el derecho a la interconexión ni pueden solicitar al OSIPTEL que dicte un mandato ante la negativa de contratación por parte del operador móvil o ante la falta de acuerdo.

63

TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DE TELECOMUNICACIONES - DECRETO SUPREMO N° 020-2007-MTC

"TÍTULO VI

DE LAS NORMAS GENERALES DE INTERCONEXIÓN DE LAS REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICACIONES

Artículo 103.- Obligatoriedad de la interconexión

La interconexión de las redes de los servicios públicos de telecomunicaciones entre sí, es de interés público y social y, por tanto, es obligatoria. La interconexión es una condición esencial de la concesión".

(Énfasis propio)



121. En resumen, lo que provee Viettel, como operador móvil con red, a los concesionarios fijos —específicamente a empresas concesionarias como Fravatel e Intermax— a través de la interconexión, es el “servicio de terminación de SMS” en su red móvil; mientras que lo que Viettel provee a las otras empresas que participan en el negocio de SMS sin ser concesionarios con red —los denominados “agregadores”— es el “envío de mensajería SMS”.
122. Tras establecerse dicha diferencia sustantiva entre los contratos celebrados por Viettel con operadores concesionarios y con agregadores, corresponde precisar cuáles son los alcances de la interconexión.
123. El artículo 7 de la Resolución N° 432 de la Comunidad Andina, sobre “Normas Comunes de Interconexión”, establece que **la interconexión permite el acceso a la red de otras empresas operadoras**:

“Los operadores de redes públicas de telecomunicaciones están obligados a interconectar sus redes o servicios y permitir el acceso a dichas redes, en condiciones equivalentes para todos los operadores que lo soliciten”.

(Subrayado propio)

124. Asimismo, el Anexo 2, numeral 1 del TUO de las Normas de Interconexión define a la “terminación de llamadas” como una instalación esencial, en tanto *“Es el completamiento o la originación de una comunicación conmutada hacia o desde el cliente de una red, incluyendo su señalización correspondiente”.*
125. Si bien la disposición antes citada alude a la terminación de llamadas, este Tribunal considera que dicho razonamiento resulta aplicable a la terminación de SMS que es objeto del presente caso, en tanto comprende igualmente el completamiento de “una comunicación” desde una red fija hacia otra red móvil. Asimismo, la mensajería SMS se encuentra comprendida dentro del ámbito de aplicación del TUO de las Normas de Interconexión.
126. En el mismo sentido, el artículo 14.2 del TUO de las Normas de Interconexión precisa que *“Los **operadores de redes o servicios interconectados**, se pagarán entre sí **cargos de acceso**, en relación a las instalaciones, que acuerden brindarse para la interconexión”*, Entonces, se puede advertir que la normativa sectorial reconoce una relación directa entre interconexión y “acceso a red”, por lo que también la misma norma establece en su numeral 14.1 que *“se entiende que los términos “Cargos de Acceso” y “Cargo de Interconexión”, son sinónimos”.*
127. Además, cabe citar la **Sentencia N° 204/2025 del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile**, que señaló que **la interconexión constituye un insumo esencial**, en tanto la falta de acceso a ella impide que los operadores puedan brindar adecuadamente el servicio de terminación de SMS hacia la red móvil de otro operador. Dicha sentencia reconoce que cada operador móvil con red —como es el caso de Viettel— ostenta control monopólico sobre el acceso a su propia red:

“Centésimo duodécimo: Que, dado que la interconexión con WOM es el único mecanismo para la terminación de los SMS en su red, que tal acceso no es replicable y que no acceder a ella implica que los prestadores de servicios de envío de SMS A2P no pueden garantizar un servicio de calidad da sus clientes, se concluye que la terminación de SMS en la red de la Demandada no sólo es un

mercado relevante en sí mismo, sino también un monopolio que, además, constituye un insumo esencial para las Demandantes;

Centésimo decimotercero: (...) cada OMR detenta un monopolio en la prestación de servicios de terminación en su propia red, ya que posee de manera insustituible la oferta de ingreso a sus redes para la terminación de SMS dirigidos a sus abonados. En consecuencia, existen tantos mercados de terminación de SMS como OMR (...)”.

(Subrayado propio)

128. En consideración de todo lo expuesto, este Tribunal concluye que, en el caso del acceso a la red móvil de Viettel mediante interconexión, el servicio que provee Viettel a Fravatel consiste en el “servicio de terminación de mensajes SMS”, el cual se encuentra directamente vinculado al servicio de acceso a su red móvil, conforme a la normativa regulatoria sectorial. Mediante la vía de interconexión, la demanda realizada por Fravatel continúa siendo el acceso a la red móvil de Viettel, para completar el envío de mensajes SMS A2P hacia los usuarios de este operador móvil.
129. Este servicio de interconexión de terminación de SMS en la red móvil de Viettel constituye una facilidad o instalación esencial, lo cual se ve reflejado en la normativa sectorial, al reconocer que está sujeto a un mecanismo obligatorio a favor de operadores concesionarios, para que puedan acceder a la red móvil de otro operador y prestar el servicio de SMS. Es así como por su naturaleza, debe entenderse que **la provisión de dicho servicio de terminación de SMS por parte de Viettel a Fravatel, en tanto que constituye un servicio de interconexión, es de interés público y social** ⁽⁶⁴⁾. Por el contrario, las rutas fuera de interconexión no están calificadas -en principio- como facilidades esenciales y no se encuentran previstas normativamente como mecanismos obligatorios de acceso ni están sujetas al dictado de mandatos por parte del OSIPTEL ante una negativa de contratación del operador móvil o falta de acuerdo.
130. Desde una aproximación cuantitativa, desde el punto de vista del demandante del servicio (en este caso Fravatel), este Tribunal concuerda con el análisis realizado por la primera instancia respecto de que la contratación directa con Viettel o con un agregador (a través de una ruta comercial sin interconexión) no puede configurar como una alternativa sustituible frente al servicio objeto de la conducta investigada consistente en el acceso a la red móvil de Viettel mediante la interconexión. Ello es así, en mérito de las siguientes consideraciones:
- Una de las herramientas cualitativas usadas para definir el mercado relevante es el denominado “Test del Monopolista Hipotético”, el cual simula el efecto de un pequeño pero significativo aumento permanente del precio (del orden de un 5% o 10%) a fin de determinar si los demandantes del servicio reaccionan a esta hipotética subida de precios comprando otros servicios. Si esto sucede, entonces tales servicios se deben incluir en el mercado relevante y se repite la prueba, hasta que no exista sustitución significativa.

64

TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DE TELECOMUNICACIONES - DECRETO SUPREMO N° 020-2007-MTC

“Artículo 103.- La interconexión de las redes y los servicios públicos de telecomunicaciones es de interés público y social.”

- La aplicación de este test para la definición del mercado relevante debe basarse en la sustitución a precios competitivos, no a precios de monopolio.
- Considerando lo anterior, el análisis del “Test del Monopolista Hipotético” realizado por la primera instancia considera los precios que Fravatel paga a Viettel mediante el cargo de interconexión, que si bien son precios regulados serían los más cercanos a los precios en un mercado competitivo y desde dichos precios analiza si frente a incrementos pequeños y no transitorios podría migrar su demanda para ser atendido mediante la contratación directa de Viettel. Al respecto, se observa que la contratación mediante la interconexión es 96% y más económica (como consta de la información remitida por los agregadores Aldeamo, Masiv, Intico Perú S.A.C (en adelante, Intico) y Celmedia S.A. (en adelante, Celmedia) que cambiar de modalidad, motivo por el cual, Fravatel no podría sustituir dicho acceso.

Cuadro N° 1: Evaluación del “Test del Monopolista Hipotético” realizado por el CCP

Cuadro N° 8: Simulación del “Test del monopolista hipotético”		
Ruta comercial utilizada	Tarifa (USD) promedio por SMS A2P terminado en la red móvil de Viettel	Variación
Acceso con interconexión (*) (se aplicó un incremento de 10%)	USD 0,00081	-96,0%
Acceso sin interconexión (**)	USD 0,02047	
Nota (*) : Se consideró la tarifa establecida en el contrato de interconexión para la mensajería SMS firmado entre Viettel y Fravatel.		
Nota (**) : La tarifa promedio de la ruta comercial sin interconexión considera la información remitida por agregadores que contratan de forma directa con Viettel y de agregadores que contratan mediante otros agregadores que tienen contrato con Viettel		
Fuente : Aldeamo ⁶⁵ , Masiv ⁶⁶ , Intico ¹⁰⁰ y Celmedia ¹⁰¹ .		
Elaboración : Tomado del informe Final de Instrucción.		

Fuente: Cuadro N° 8 de la Resolución Impugnada

- Cabe señalar que Viettel ha indicado que el “Test del Monopolista Hipotético”, realizado por el CCP, estaría incurriendo en la “Falacia del Celofán” ⁽⁶⁵⁾ aunque de forma inversa ⁽⁶⁶⁾ a la modalidad tradicionalmente

⁶⁵ La Falacia del Celofán es un Se refiere al error que puede producirse al definir un mercado relevante cuando se evalúa la sustituibilidad de un producto al utilizar como referencia un precio ya elevado por el ejercicio de poder de mercado. En estos casos, los consumidores pueden aparentar una mayor disposición a sustituir el producto por alternativas que, bajo condiciones competitivas, no serían consideradas como sustitutas cercanas, lo que puede conducir a una definición excesivamente amplia del mercado relevante y a una subestimación del poder de mercado de la empresa analizada.

Mayor información en la siguiente URL: <https://www.lexisnexis.co.uk/legal/glossary/cellophane-fallacy>

⁶⁶ Escrito de fecha 16 enero de 2026 remitido por Viettel, nota a pie de página número 3:

“La falacia del celofán inversa ocurre cuando la autoridad define el mercado relevante usando un precio artificialmente bajo, regulado o distorsionado, y, desde ese precio demasiado bajo, concluye que no hay sustitutos (o que son insignificantes), porque los consumidores no reaccionan ante incrementos pequeños. En este caso, si el producto sometido al TMH no tiene un precio competitivo sino un precio regulado a la baja, cualquier alternativa no regulada parecerá relativamente más cara y, por tanto, el test siempre mostrará baja sustitución No porque no existan alternativas reales, sino porque el TMH parte de un precio que no refleja la estructura competitiva del mercado. En otras palabras, un TMH que usa como precio base uno impuesto por regulación está condenado a fallar; nunca encontrará sustitución suficiente, aun cuando ésta exista fuera del marco artificial del test.”



conocida, debido a que se está partiendo de precios regulados (que no reflejarían condiciones competitivas) para realizar el análisis de sustitución. Al respecto, este Tribunal no concuerda con la posición de Viettel, pues los precios utilizados como punto de partida del referido test (precios -o más propiamente "cargos" ⁽⁶⁷⁾- de interconexión), para el análisis de sustitución, constituyen la mejor aproximación a precios competitivos, en la medida en que han sido determinados sobre la base de una estimación regulatoria de costos eficientes más un margen de ganancia razonable.

Asimismo, este Tribunal descarta el uso de los precios no regulados (precios comerciales aplicados en la vía sin interconexión) para la aplicación del "Test del Monopolista Hipotético" dado que estos precios, al ser fijados discrecionalmente por Viettel como única empresa que puede brindar el acceso a su red móvil, corresponden a precios monopólicos y, por ende, no resultan idóneos para la aplicación de la citada prueba.

Incluso al utilizar la contratación de un agregador, se estaría considerando, además del precio monopólico de Viettel, el margen de comercialización que el agregador (intermediario) cobraría a Fravatel por el servicio de envío de SMS a la red de Viettel. Ello encarecería aún más el servicio y lo vuelve menos sustituto, es decir, se reduce su capacidad de constituirse como un sustituto efectivo de la interconexión.

- Por otro lado, si bien Fravatel ha indicado que habría sustituido el acceso mediante interconexión por la contratación a través de un agregador; este Tribunal considera que dicha situación no se ha dado en condiciones normales de mercado, sino debido a los problemas que enfrentaría Fravatel para terminar los SMS A2P de sus abonados en la red móvil de Viettel mediante la interconexión. Entonces, dicha sustitución no respondería a las preferencias del denunciante sino a una situación extraordinaria (bloqueo y restricciones por parte de Viettel), por lo que no debe ser considerado como una posible sustitución.

131. En consecuencia, este Tribunal coincide con la primera instancia ⁽⁶⁸⁾ en que el acceso a la red móvil de Viettel a través de la interconexión, no resulta razonablemente sustituible por la vía sin interconexión (de forma directa con Viettel o a través de agregadores).

⁶⁷ Tal como lo reconoce Viettel en el Anexo II -Condiciones Económicas- del Acuerdo de Interconexión SMS suscrito con Fravatel y aprobado por Resolución N° 168-2022-GG/OSIPTEL, donde se especifica la aplicación del "**Cargo por terminación de SMS en la red móvil de BITEL**".

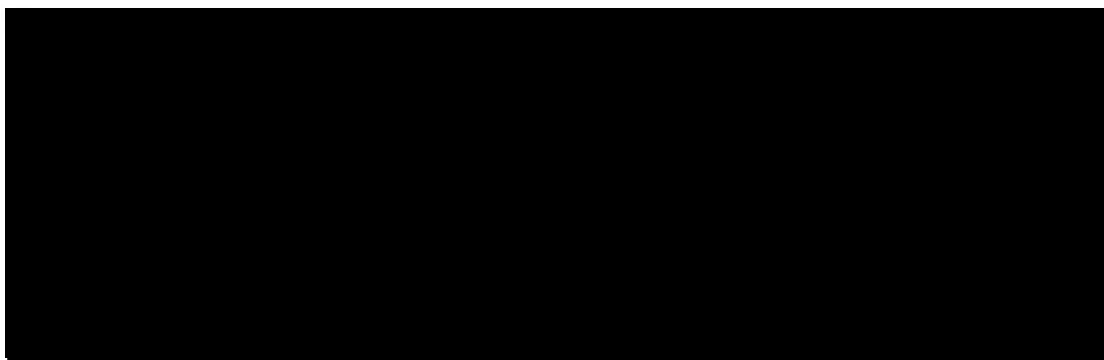
⁶⁸ **Resolución Impugnada, fundamento 216:**

"En tal sentido, este CCP considera que ha quedado descartada la argumentación realizada por Viettel respecto de la sustitución del acceso a su red móvil para la terminación de la mensajería SMS A2P entre el acceso con interconexión y el acceso sin interconexión (suscripción de un contrato directo con Viettel, suscripción de un contrato con un agregador que tenga contrato con Viettel o suscripción de un contrato con otro operador que tenga contrato con Viettel), en virtud del derecho que le asiste como empresa concesionaria para acceder a la interconexión para el servicio SMS (en cualquiera de sus modalidades) según el marco normativo vigente y el Contrato de Interconexión SMS, el análisis de las tarifas por terminación SMS A2P y la disponibilidad de contratos entre Viettel y el resto de los operadores móviles para realizar la terminación SMS A2P en la red de Viettel".

B. La sustitución del acceso a la red móvil de Viettel mediante otras empresas operadoras

132. El CCP señaló que Fravatel como empresa concesionaria solo puede realizar la terminación de SMS A2P de sus abonados en los abonados de Viettel si dicha empresa le brinda el acceso a su red móvil, debido a que este cuenta con el monopolio de dicho acceso.
133. Viettel señala en su recurso de apelación ⁽⁶⁹⁾ que limitar el mercado relevante a su red desconoce que los clientes corporativos demandan cobertura multired, lo que evidencia sustituibilidad entre operadores móviles. Asimismo, esta empresa ha indicado que la existencia de portabilidad numérica refuerza la sustituibilidad técnica y económica entre redes móviles, invalidando la hipótesis de mercado separado.
134. Al respecto, este Tribunal considera desde un punto de vista cualitativo, que los clientes “*aguas abajo*” que requieren enviar mensajería demandan cobertura multired, como indica Viettel en su escrito. Sin embargo, cuando requieren enviar mensajes a los usuarios de Viettel, solo pueden realizarlo a través de esta última empresa y no mediante otros operadores móviles; esto es, un cliente corporativo y/o entidad del Estado que quiere remitir información transaccional a los usuarios de Viettel no puede efectuar ello a través de otros operadores móviles como Entel Perú S.A., América Móvil Perú S.A.C e Integratel Perú S.A.A. (ex Telefónica). Por consiguiente, no se acredita una sustitución entre redes como indica Viettel.
135. La misma Viettel ha indicado expresamente ⁽⁷⁰⁾ que no cuenta con contratos de interconexión con otros operadores móviles para la terminación de SMS A2P en la red de Viettel; por tanto, Fravatel no podría recurrir a las redes de otros operadores móviles para enviar mensajería SMS A2P a la red de Viettel, como se muestra en la siguiente imagen:

Imagen N° 4: Extracto del Escrito N° 3 de Viettel



Fuente: Escrito N° 3, remitido por Viettel el 6 de marzo de 2025.

⁶⁹ Remitido mediante Escrito N° 18 de fecha 27 de noviembre de 2025.

⁷⁰ Dicho argumento fue precisado por Viettel mediante el Escrito N° 3 de fecha 6 de marzo de 2025.

136. Asimismo, la Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (en adelante, ERESTEL), elaborada al 2024, permite apreciar que el 79,5% ⁽⁷¹⁾ de los usuarios de Viettel tiene una permanencia de más de un año con la empresa, esto es, se mantienen un largo período de tiempo con Viettel y, por ende, resulta necesario poder conectarse a la red de este operador para enviar la mensajería A2P a tales destinatarios.

Cuadro N° 2: Tasa de permanencia de los usuarios de Viettel

Período de permanencia	Distribución
Menos de 1 mes	1.08%
De 1 a menos de 3 meses	2.48%
De 3 a menos de 6 meses	6.32%
De 6 meses a menos de 1 año	10.62%
De 1 a menos de 2 años	19.39%
De 2 a menos de 3 años	15.83%
De 3 años y más	44.29%

Fuente: ERESTEL 2024

Elaboración: ST-TSC

137. Los usuarios de Viettel que pensaron cambiarse de operador móvil representaron el 5,7% ⁽⁷²⁾ del total de usuarios y aquellos que lograron cambiarse representaron solo el 2,6% ⁽⁷³⁾ de su planta de líneas móviles al 2024.
138. Todo lo expuesto permite acreditar que no hay sustitución entre redes móviles, considerando que: (i) los clientes corporativos y/o entidades del estado que desean remitir mensajes SMS A2P a los usuarios de Viettel no lo pueden realizar mediante otros operadores móviles sino únicamente a través de la red móvil de Viettel y, (ii) los usuarios se mantienen principalmente con un único operador por un largo período y que una baja proporción de usuarios se cambia en períodos cortos.
139. Los operadores móviles a través de su red tienen a la terminación de SMS como una facilidad o insumo esencial, siendo este un recurso técnico y económico que no es fácilmente replicable y que, en el presente caso, es proporcionado exclusivamente por Viettel. En ese sentido, la Fiscalía Nacional Económica de

⁷¹ La referida encuesta y sus anexos son de acceso público y pueden ser consultados a través del siguiente enlace dirigido al repositorio institucional del OSIPTEL: <https://repositorio.osiptel.gob.pe/handle/20.500.12630/975>

⁷² Basado en las siguientes preguntas de la Sección 2: Acceso a Telefonía Móvil (celular) (...):

“14 ¿En el 2024, que empresa operadora le brindada su servicio de telefonía móvil más utilizado?
(...)”
15 En el 2024 ¿Había pensado en cambiarse de empresa operadora de telefonía móvil?”

⁷³ Basado en las siguientes preguntas de la Sección 2: Acceso a Telefonía Móvil (celular) (...):

“14 ¿En el 2024, que empresa operadora le brindada su servicio de telefonía móvil más utilizado?
(...)”
15. En el 2024 ¿Había pensado en cambiarse de empresa operadora de telefonía móvil?
(...)”
15a2 ¿Llegó a cambiarse de empresa de telefonía móvil?”



Chile señala que, en los mercados “*aguas arriba*”, cada operador ejerce control exclusivo sobre su propia red, lo que le otorga un monopolio en la oferta del servicio de terminación de SMS dentro de ella. Asimismo, los servicios de terminación de SMS constituyen un insumo esencial para la provisión de servicios de mensajería corta en el mercado “*aguas abajo*” ⁽⁷⁴⁾.

140. Viettel ha señalado que Fravatel podría acceder a su red móvil mediante otras empresas que también utilizan la interconexión como Intermax. Al respecto, este Tribunal considera que dicha opción no resulta compatible con una lógica de una empresa maximizadora de beneficios considerando, entre otras razones, que dicha opción incrementa los costos de Fravatel de forma artificial, no permite alcanzar economías de escala, deriva la gestión operativa mediante un tercero lo cual puede retrasar la atención de problemas en la entrega de SMS, se pierde el control sobre la trazabilidad en el envío de SMS, pues Fravatel puede observar los mensajes enviados a Intermax pero no su estado con relación a los enviados a Viettel en la medida que esta información solo se encuentra disponible para Intermax. En tal sentido, esta opción propuesta por Viettel (acceder mediante otras empresas que utiliza interconexión) no resultaría viable para una empresa eficiente que busca maximizar beneficios y que, tiene como opción acceder de forma directa usando la interconexión.
141. Al respecto, Fravatel ha señalado que dicho escenario propuesto por Viettel (acceder mediante otras empresas que utilizan interconexión) no resulta viable puesto que: (i) a mayores volúmenes de tráfico, resulta económicamente más conveniente la interconexión directa, y (ii) usar otro operador como Intermax tampoco sería opcional dado que este operador enfrentaría mismos problemas que Fravatel debido a filtros, interceptación y bloqueo de los mensajes de texto SMS hacia la red de Viettel.
142. Este Tribunal coincide en que la interconexión indirecta no resulta una opción viable desde el punto de vista económico, pues no le permite aprovechar las economías de escala que se puede generar a grandes volúmenes de tráfico y por los problemas que afronta Intermax para terminar SMS A2P en la red móvil de Viettel ⁽⁷⁵⁾.

C. *La sustitución entre la mensajería SMS A2P y las “alternativas” (mensajería OTT, RCS, entre otras)*

⁷⁴ Informe de Recomendación de la Fiscalía Nacional Económica de Chile (párrafo 92). Disponible en la siguiente URL: <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2023/02/INF.RECOMENDACION-001-2023-Rol-2699-22.pdf>

⁷⁵ En el escrito de fecha 24 de febrero de 2025, Fravatel precisa lo siguiente:

“Cabe precisar que, además de los operadores móviles con red propia solo dos empresas con concesión tienen servicios de SMS con interconexión directa con los cuatro operadores y son FRAVATEL e Intermax S.A.C. Para el caso muy puntual de la interconexión con Viettel entendemos que también a dicha empresa se la está perjudicando, filtrando, interceptando y bloqueando los mensajes de texto SMS hacia la red de Viettel, por lo que tener una interconexión con Intermax S.A.C. tampoco solucionaría el problema de bloqueo de mensajes por parte de Viettel”

(Énfasis y subrayado agregado)

Asimismo, de acuerdo con el Informe N° 00123-DFI/SDF/2024, los mensajes remitidos por Intermax a la SMSC de Viettel no estarían siendo entregados. Dicha situación se desarrolla en el fundamento 250 de la presente Resolución.

143. Viettel no ha cuestionado específicamente el criterio metodológico consistente en determinar la sustituibilidad desde la perspectiva de los demandantes “aguas abajo”. No obstante, Viettel sí cuestiona que el CCP, bajo dicho enfoque, haya señalado que la mensajería SMS A2P y OTT no serían sustitutos, pues esto -a su criterio- subestima la existencia de alternativas efectivas que son utilizadas por estos demandantes.
144. Este Tribunal considera que la demanda del servicio materia de la conducta investigada por parte de Fravatel en el mercado “aguas arriba” deriva de la demanda de sus clientes en el mercado “aguas abajo”. En tal sentido, el análisis de sustitución de la mensajería SMS A2P por otras modalidades de mensajería debe evaluar si los clientes “aguas abajo”, que demandan el servicio de Fravatel, pueden reemplazar dicho servicio en este segmento comercial. Si es afirmativo que estos clientes “aguas abajo” pudieran sustituir la mensajería SMS A2P por la mensajería OTT entonces, podría ser pertinente asumir que Fravatel también estaría en la posibilidad de sustituir el servicio demandado a Viettel en el segmento “aguas arriba”.
145. La información que obra en el expediente permite apreciar que la mensajería A2P se concentra, principalmente, en la modalidad SMS A2P y OTT, las cuales concentraron el 96% del tráfico de mensajería A2P en el Perú al año 2023, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3: Distribución del tráfico de mensajes A2P en el Perú por canal de comunicación utilizado

Canal de comunicación	Distribución
Mensajería SMS	70%
Mensajería OTT	26%
Mensajería RCS	4%

Fuente: Figura N° 26 de la Resolución Impugnada

Elaboración: ST-TSC

146. Bajo dicha consideración, corresponde identificar las principales características de la mensajería SMS A2P, a fin de determinar los posibles sustitutos del servicio ⁽⁷⁶⁾:
- **Universalidad**: La mensajería SMS A2P puede ser entregada a todos los usuarios de líneas móviles, puesto que no requiere conexión a internet.
 - **Fiabilidad en la entrega**: La mensajería SMS A2P opera en un sistema cerrado con las empresas de telecomunicaciones, lo que reduce la probabilidad de fallas o retrasos en la entrega de mensajes. Ello responde a que cuenta con infraestructura dedicada y controlada, aspecto particularmente relevante para comunicaciones críticas, tales como alertas de seguridad, validaciones de acceso, confirmaciones de compra, recordatorios de citas médicas o avisos de vencimiento, entre otros.

⁷⁶ Características en base a los escritos remitidos por PRONABEC de fecha 21 de julio de 2025 (ver Anexos del citado documento), Masiv de fecha 18 de julio de 2024 y el fundamento 240 de la Resolución Impugnada.

147. La primera instancia en su análisis de sustitución ⁽⁷⁷⁾ consideró diversos indicadores que evidencian las limitaciones de otras alternativas de mensajería, tales como la ERESTEL ⁽⁷⁸⁾, el estudio elaborado por Analysis Mason ⁽⁷⁹⁾, la información recabada por la ST-CCO de diversos clientes de Viettel y Fravatel — como Aldeamo, Celmedia y Masiv—, así como en las estadísticas, informes y estudios, incluyendo fuentes como Infobip ⁽⁸⁰⁾ y la Oficina de Comunicaciones

⁷⁷ **Resolución impugnada, fundamento 234:**

Esta conclusión es consistente con lo afirmado por la Oficina de Comunicaciones (Ofcom, por sus siglas en inglés) del Reino Unido, mediante su informe denominado , en el cual realizó un análisis de sustitución desde el punto de vista de la demanda para la mensajería SMS A2P en Reino Unido indicando que esta es relativamente inelástica considerando los incrementos sostenidos de la tarifa por terminación SMS A2P que observó en su estudio lo cual, no habría afectado la demanda por terminación de SMS A2P por parte de los clientes

Información del documento disponible en: <https://www.ofcom.org.uk/phones-and-broadband/mobile-phones/a2p-smstermination-market>

- ⁷⁸ Información de la presentación de la ERESTEL 2023 (ver diapositiva 7). Disponible en el siguiente URL <https://repositorio.osiptel.gob.pe/handle/20.500.12630/936630/936>

⁷⁹ **Resolución impugnada, fundamento 240:**

“En tal sentido, este CCP considera que un indicador más apropiado para medir la potencial inexistencia de limitaciones que impidan el uso de las alternativas señaladas por Viettel, debería ser efectuado desde una óptica a nivel de personas. Al respecto, la información recopilada en el expediente para la presente controversia permite apreciar lo siguiente:

- *El 77,7% de las personas a nivel nacional, el 77,8% de las personas en el ámbito urbano y el 59,9% de las personas en el ámbito rural contaban con un smartphone según la ERESTEL 2024118.*
- *El 72% de las líneas móviles en Perú contaba con WhatsApp, según el estudio de Analysis Mason al 2023119 con lo cual, la diferencia de 28% son las líneas móviles que no podrían recibir mensajería OTT mediante WhatsApp.*
- *El 25,3%120 de las personas indicó no contar con acceso a internet móvil según la ERESTEL 2024; este valor representaría los usuarios que no podrían ser atendidos por la mensajería OTT121.*
- *De los usuarios que experimentaron fallas en la señal de internet móvil en el último año, el 53,4%122 indicó que llegó a perder totalmente la disponibilidad del servicio de internet móvil y la pérdida de señal fue de, aproximadamente, entre 1 a 2 horas en el 70,7%123 de las personas según la ERESTEL 2024. En dicha situación, las líneas móviles no podrían recibir este tipo de mensajería debido a no contar con acceso a internet.*
- *De los usuarios que indicaron utilizar el servicio de internet mediante una conexión móvil, el 34,6%124 indicó utilizarlo para usar el correo electrónico (p.ej. Gmail, Hotmail, Outlook, etc.) según la ERESTEL 2024, lo cual podría representar una aproximación de la tasa de apertura de correos por parte de las personas. En tal sentido, el uso de esta modalidad como forma de mensajería es muy limitada dado que los usuarios no terminarían revisando la información, lo cual limita la sustitución al no poder asegurar la entrega de la información de forma oportuna como podría ser un mensaje con información de un código (SMS OTP) para realizar una verificación”.*

⁸⁰ **Resolución impugnada, fundamento 224:**

“Asimismo, los SMS permiten una mayor tasa de entrega y apertura del mensaje, la cual pueden alcanzar el 98%107de los SMS enviados, según información publicada en el blog de la empresa Infobip”.

Información publicada en el blog de la empresa Infobip. Disponible en <https://www.infobip.com/glossary/a2papplication-to-person-sms-messaging>

del Reino Unido ⁽⁸¹⁾; los cuales permiten concluir que la mensajería SMS A2P presenta un alcance mayor, con una más alta tasa de entrega y de apertura del mensaje, la cual puede alcanzar el 98% ⁽⁸²⁾ y mayor penetración de este último, existiendo mayor preferencia de los usuarios por la mensajería SMS. En ese sentido, determinó que las alternativas no constituyen sustitutos efectivos del SMS A2P, sino mecanismos complementarios para la comunicación con los usuarios.

148. Al respecto, Viettel sostiene en su recurso de apelación que las “alternativas” y la mensajería SMS A2P sí son sustitutos señalando lo siguiente:

- i. El CCP habría omitido considerar alternativas con funciones similares al SMS A2P, lo que —a su criterio— vulnera el principio de neutralidad tecnológica, considerando que algunos clientes corporativos de Fravatel han evaluado usar OTT o correo electrónico. En ese sentido, la empresa señala que, en virtud del principio de neutralidad tecnológica, no debería favorecerse una tecnología sobre otras que cumplen funcionalidades equivalentes. Por ende, la exclusión de estas alternativas distorsiona el análisis de sustitución y conduce a conclusiones que no reflejan la realidad del mercado relevante.
- ii. No correspondería descartar a las alternativas bajo la premisa del criterio de universalidad atribuido a los SMS A2P, por contar con una mayor tasa de recepción al no estar sujeta a la conexión de internet. Según la referida empresa, los usuarios que se verían afectados por la conducta imputada sí contarían con conexión a internet para realizar operaciones vinculadas a mensajes OTP o MKT ⁽⁸³⁾, por lo que, la mensajería OTT podría sustituir a los SMS A2P sin ser una limitación la conexión a internet, pues dichos usuarios ya contarían con ese servicio. Asimismo, alega que el CCP habría utilizado fuentes desactualizadas, sin reflejar la evolución reciente del mercado ni la migración hacia sustitutos efectivos.

⁸¹ Documento de Ofcom denominado “Business messaging Review of the A2P termination market”. Disponible en la siguiente URL: <https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/consultations/category-1-10-weeks/review-of-the-a2p-sms-termination-market/main-and-supporting-documents/a2p-sms-termination-consultation.pdf?v=390118>

“Demand for A2P SMS messaging services is relatively inelastic

4.63 Demand for A2P SMS messaging services has continued to grow despite significant price increases at the retail level, suggesting that it is relatively inelastic.

4.64 Many of the organisations interviewed in the business sender research viewed A2P SMS as a cost effective channel of communication offering a good return on investment. Organisations as diverse as NHS providers, estate agents and restaurants cited the advantages of A2P SMS in reminding people about their appointments, making the cost of a message relatively small compared to the costs of missed appointments (...).”

(Subrayado propio)

⁸² Información publicada en el blog de la empresa Infobip. Disponible en <https://www.infobip.com/glossary/a2papplication-to-person-sms-messaging>

⁸³ Al respecto, indica que los mensajes de tipo OTP y MKT suelen estar vinculados a aplicaciones que requieren conexión a internet, dado que los SMS A2P con contraseñas son utilizados para operaciones realizadas en línea y los enlaces de WhatsApp requieren acceso a internet para su utilización.



149. Tomando en cuenta lo anterior, este Tribunal evaluará los posibles sustitutos desde la perspectiva de los clientes finales ubicados en el mercado “*aguas abajo*”, considerando las características del SMS A2P ya precisadas y los sustitutos propuestos por Viettel en su recurso de apelación y escritos complementarios.
150. De esta manera, corresponde efectuar un análisis cualitativo ⁽⁸⁴⁾ entre la mensajería SMS A2P y las alternativas, a fin de verificar si son sustitutos:
- Los SMS A2P enviados por los clientes finales a usuarios de Viettel que presuntamente habrían sido bloqueados no se encuentran vinculados únicamente a operaciones que requieren acceso a internet -en dicho momento- con el fin de ingresar contraseñas o códigos. Si no que también se aprecian mensajes relacionados con órdenes de compra, alerta de actividad sospechosa, recordatorio de vencimiento de pagos, programación de citas, recordatorio de citas, entre otros supuestos similares, cuyo acceso no implica necesariamente de una conexión a internet, tal como se observa de los correos e imágenes remitidos por Fravatel ⁽⁸⁵⁾.
 - Las alternativas planteadas por Viettel no cuentan con la característica de universalidad propia del SMS A2P, en tanto la entrega de los mensajes depende del acceso a internet por parte del usuario final. Ello implica que la recepción de la información puede verse afectada por factores como la ausencia de conexión, inestabilidad de la red o falta de saldo para acceder a datos móviles.

Bajo esa línea, este Tribunal ha identificado que, a junio del 2024, el 64,8% de las líneas móviles de Viettel ⁽⁸⁶⁾ correspondían a líneas prepago, las cuales no cuentan con acceso continuo a internet debido a la dependencia de recargas periódicas. En ese contexto, si los clientes finales usaran la mensajería OTT para remitir información relevante —como alertas de actividad sospechosa, recordatorio de vencimiento de pagos o programación de citas— no tendrían certeza de que dichos mensajes serían efectiva y oportunamente recibidos por los usuarios finales.

La ERESTEL ⁽⁸⁷⁾, elaborada al 2024, evidencia que el 29,2% de las líneas móviles de Viettel se concentraron en el área rural. Este grupo de usuarios finales presenta condiciones diferenciadas de acceso al servicio, en la medida en que la recepción efectiva de comunicaciones puede depender de la disponibilidad continua de conectividad a internet, la cual no siempre se encuentra garantizada en dichas zonas.

Por ende, la universalidad es un elemento diferenciador entre ambas modalidades de mensajería.

⁸⁴ Información recogida del PUNKU de OSIPTEL.

⁸⁵ Ver escrito del 18 de setiembre de 2024, escritos (registro N° 58671-2024/MPV) y (registro N° 64796-2024/MPV del 25 de setiembre de 2024) de Fravatel, los cuales se muestran en las Figuras N° 66, N° 92, N° 93, N° 99, N° 100, N° 106 y N° 107 de la Resolución Impugnada.

⁸⁶ Disponible en la URL: <https://repositorio.osiptel.gob.pe/handle/20.500.12630/975>

⁸⁷ Información disponible en la siguiente URL: <https://repositorio.osiptel.gob.pe/handle/20.500.12630/975>

- Las alternativas no tienen la característica de fiabilidad porque pueden presentar retrasos ⁽⁸⁸⁾ o fallas en la entrega de mensajes. Por el contrario, la mensajería SMS A2P permite una comunicación más robusta y directa, en tanto los proveedores pueden gestionar y priorizar el tráfico según la urgencia del mensaje dentro de sus redes.

Así, la fiabilidad también es un elemento diferenciador entre ambas modalidades de mensajería.

- La mensajería SMS A2P es preferida para usos relacionados con la seguridad y promociones (74% y 62%, respectivamente, del tráfico total de este tipo de mensajes se realiza mediante SMS A2P), mientras que la mensajería OTT es preferida para usos asociados con la atención de clientes (55% del tráfico total de este tipo de mensajes se realiza mediante OTT al 2023), como señala el estudio de Analysis Mason denominado “El mercado de mensajería A2P: problemáticas, retos y recomendaciones para Hispanoamérica” ⁽⁸⁹⁾.
- La mensajería SMS A2P es una solución robusta (vía efectiva y confiable) y de alta cobertura para el envío de información sensible (notificaciones críticas y/o mensajes transaccionales) a los usuarios, siendo su uso obligatorio especialmente en los siguientes supuestos ⁽⁹⁰⁾:
 - Cuando los destinatarios no cuentan con canales alternativos habilitados —como WhatsApp, correo electrónico u otros medios digitales— ya sea porque no tienen acceso, no lo han registrado o esos no se encuentran disponibles en el momento del envío.
 - Cuando el emisor del mensaje no dispone de más datos de contacto del cliente final como el correo electrónico o número asociado a WhatsApp y el único dato disponible es el número de teléfono móvil.
- Los clientes finales prefieren utilizar como medio de información la mensajería SMS A2P por encima de la mensajería basada en OTT, lo cual estaría relacionado con la eficacia de la entrega del mensaje por este canal de comunicación al no requerir el acceso a internet, puesto que las líneas móviles podrían no tener acceso a internet ⁽⁹¹⁾ (por ejemplo, usuarios de una línea prepago), presentar fallas de conexión en el momento de recibir la ⁽⁹²⁾ y/o desconocer el uso de plataformas digitales (principalmente en áreas rurales).

⁸⁸ Estos retrasos pueden estar asociados con la necesidad de actualizar la aplicación, reinstalar la aplicación, borrar el caché, entre otros.

⁸⁹ Información disponible en la siguiente URL: <https://www.telefonica.com/es/wp-content/uploads/sites/4/2024/12/Analysys-Mason-El-mercado-de-mensajería-A2P-2024.pdf>

⁹⁰ Basado en el escrito s/n remitido el 18 de junio de 2025 por el agregador Masiv.

⁹¹ El 25,3% de las personas indicó no contar con acceso a internet móvil según la ERESTEL 2024; este valor representaría los usuarios que no podrían ser atendidos por la mensajería OTT.

⁹² De los usuarios que experimentaron fallas en la señal de internet móvil en el último año, el 53,4% indicó que llegó a perder totalmente la disponibilidad del servicio de internet móvil y la pérdida de señal fue, aproximadamente, entre 1 a 2 horas en el 70,7% de las personas según la ERESTEL

151. Adicionalmente, este Tribunal ha valorado las reacciones del mercado en el pasado frente a cambios en los precios, obteniendo lo siguiente:

- En julio de 2024, el precio de un SMS A2P podía llegar a ser aproximadamente 129,4% superior al precio promedio de la mensajería OTT (WhatsApp Marketing, WhatsApp Authentication y Facebook Messenger), considerando la información de precios del agregador Twilio, el cual cuenta con contratación directa con Viettel para el envío de mensajería SMS A2P ⁽⁹³⁾. No obstante, durante el 2023, el 70% del tráfico de mensajes A2P se concentró en la mensajería SMS A2P, tal como señala el estudio de Analysis Mason denominado “Estudio del mercado A2P - El mercado de mensajería A2P: problemáticas, retos y recomendaciones para Hispanoamérica”
- Viettel incrementó hasta en 259% la tarifa de terminación del SMS A2P en su red móvil, sin posibilidad de negociación para los agregadores. Pese a ello, los clientes no sustituyeron el servicio por mensajería OTT; por el contrario, continuaron contratando el servicio con Viettel o mediante su “proveedor exclusivo”, como se observa en el escrito remitido por la empresa Masiv ⁽⁹⁴⁾

Sobre ello, este Tribunal considera que, de existir una relación efectiva de sustitución entre la mensajería SMS A2P y la mensajería OTT, una empresa demandante que tiene como objetivo maximizar sus beneficios optaría por el bien de menor precio frente a diferencias significativas de precios. Sin embargo, según lo señalado por los agregadores, frente a un cambio de precios significativo de hasta 259%, seguirían contratando con Viettel o su proveedor exclusivo, lo cual permite inferir que ambos servicios no son sustitutos; más aún si se considera, como fue señalado en el fundamento previo, que los SMS A2P durante el año 2024 presentaron un precio de 129,4% más alto que la mensajería OTT.

152. Considerando lo anterior, se puede concluir que los clientes siguen contratando principalmente la mensajería SMS A2P aun cuando esta presenta un precio mucho mayor que la mensajería OTT, lo cual no refleja características de sustitución entre ambos servicios.

153. En consecuencia, este Tribunal concluye que la mensajería OTT no constituye un sustituto que pueda suplir a los SMS A2P, considerando las diferencias funcionales y de uso existentes entre ambas modalidades de mensajería A2P.

154. Asimismo, no ha encontrado evidencia de una posible sustitución a corto plazo de la mensajería SMS A2P y las “Alternativas”, considerando que, se proyecta que la mensajería SMS A2P concentre el 59% del tráfico total de mensajería al

2024. En dicha situación las líneas móviles no podrían recibir este tipo de mensajería debido a no contar con acceso a internet.

⁹³ Basado en la información del Analysis Mason “El mercado de mensajería A2P: problemáticas, retos y recomendaciones para Hispanoamérica”. Disponible en la siguiente URL: https://www.telefonica.com/es/wp-content/uploads/sites/4/2024/12/Analysys-Mason_El-mercado-de-mensajeria-A2P_2024.pdf

⁹⁴ Escrito de Masiv (registro N° 2025-001432), de fecha 17 de marzo de 2025.

año 2027. Esto es, que seguiría siendo el principal medio de comunicación por parte de los clientes en el mercado “aguas abajo” ⁽⁹⁵⁾.

155. En tal sentido, este Tribunal **concuerta con la primera instancia respecto de que la mensajería SMS A2P y las “alternativas” no son sustitutos en el período de investigación** considerando, las preferencias de los clientes por la mensajería SMS A2P, los usos diferenciados, los precios observados y la imposibilidad de sustitución a corto plazo.
156. A nivel internacional, el “*Estudio sobre el rol de los servicios Over the Top OTT en Colombia– 2024*” ⁽⁹⁶⁾ elaborado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) de Colombia, realiza un análisis estadístico de la relación entre la mensajería SMS A2P y la mensajería mediante aplicaciones móviles en el sector empresarial, encontrando que no existe evidencia de una relación negativa entre ambos servicios, esto es, no existe evidencia de sustitución estadísticamente significativa. Esta conclusión es consistente con la determinación de la relación entre ambos tipos de mensajería realizada por este Tribunal.
157. Adicionalmente, en la Sentencia N° 204/2025 emitida por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile, ya citada anteriormente, sobre una denuncia por abuso de posición de dominio contra la empresa móvil WOM con relación al servicio de terminación de SMS A2P, también se señala que los SMS A2P y la mensajería OTT no son sustitutos, por lo que no forman parte del mismo mercado relevante. Esto, debido a que los SMS pueden ser recibidos por la totalidad de los abonados móviles con acceso a la señal de telefonía móvil, sin requerir aplicaciones ni conexión a internet, mientras que las plataformas OTT, como WhatsApp, Messenger, Telegram, Instagram, entre otros, dependen de la instalación de aplicaciones y de conexión a internet, además de no contar con una cobertura universal entre los usuarios móviles.
158. En consecuencia, los servicios OTT carecen de universalidad y no ejercen una presión competitiva suficiente sobre los SMS A2P, lo que se ve reforzado por el hecho de que, pese al crecimiento de la mensajería instantánea, el uso de los SMS A2P ha continuado desarrollándose en los últimos años.

(II) Mercado geográfico relevante

159. Un aspecto importante que considerar para definir el mercado relevante, es el mercado geográfico, es decir, aquella zona o zonas donde las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los productos o servicios ⁽⁹⁷⁾, considerando que las condiciones de competencia sean suficientemente homogéneas y que pueda distinguirse de otras zonas geográficas.
160. En tal sentido, en el caso de los mercados geográficos de servicios públicos de telecomunicaciones, su definición está en las licencias, pues si estas son de cobertura nacional, el mercado donde se ubican también debería serlo. Así, debe considerarse que, si un operador fijo o móvil cobra un precio uniforme en todo el país, suele considerarse al mercado geográfico como nacional.

⁹⁵ Extraído del Anexo 9-A Informe , adjunto al escrito N° 9 de Viettel, de fecha 19 de junio de 2025.

⁹⁶ Documento disponible en la siguiente URL: <https://www.crcm.gov.co/es/biblioteca-virtual/estudio-sobre-rol-servicios-over-top-ott-en-colombia-2024>

⁹⁷ Disponible en el siguiente enlace: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209(01))

161. En el presente caso, el Tribunal coincide con el CCP en considerar que el mercado geográfico relevante es nacional, en tanto Viettel cuenta con concesión para brindar el servicio de telefonía móvil en todo el territorio peruano y el acceso que proporciona a su red permite a Fravatel cursar SMS A2P hacia la totalidad de usuarios de dicha red a nivel nacional.
162. Cabe precisar que tanto Viettel como Fravatel no han cuestionado en sus escritos la delimitación del mercado geográfico efectuada por el CCP.

(III) Conclusión sobre el Mercado relevante

163. En tal sentido, el mercado relevante se encuentra definido como **el servicio de acceso a la red móvil de Viettel en el Perú, a través de la interconexión, para realizar la terminación de SMS A2P**, lo cual es un insumo para que agentes económicos como Fravatel, puedan ofrecer a sus clientes (entidades del estado, empresas corporativas, agregadores, entre otros) el servicio de envío de mensajería SMS A2P a los abonados de Viettel.

III.2.3. SOBRE LA POSICIÓN DE DOMINIO DE VIETTEL

164. De acuerdo con lo señalado en el TUO de la LRCA y los Lineamientos de LC del OSIPTEL, un agente económico goza de posición de dominio en un mercado relevante cuando tiene la posibilidad de restringir, afectar o distorsionar en forma sustancial las condiciones de la oferta o demanda sin que sus competidores, proveedores o clientes puedan, en ese momento o en un futuro inmediato, contrarrestar dicha posibilidad debido a factores tales como:
- (i) Una participación significativa en el mercado relevante.
 - (ii) Las características de la oferta y la demanda de los bienes o servicios.
 - (iii) El desarrollo tecnológico o servicios involucrados.
 - (iv) El acceso de competidores a fuentes de financiamiento y suministro, así como a redes de distribución.
 - (v) La existencia de barreras a la entrada de tipo legal, económica o estratégica.
 - (vi) La existencia de proveedores, clientes o competidores y el poder de negociación de estos.
165. Viettel tiene el monopolio de acceso a su red y la interconexión es el mecanismo con el que razonablemente cuenta Fravatel para realizar la terminación de los SMS A2P de sus clientes en los usuarios de Viettel. Este es un servicio mayorista que presta el operador de la red móvil para que otros agentes (incluyendo otros operadores bajo el marco de la interconexión) puedan completar los SMS que sus clientes buscan enviar a los usuarios finales de dicho operador móvil.
166. Por tanto, considerando lo antes señalado sobre el acceso a la terminación en la red de Viettel (llamadas, mensajería entre otros), esta última ostenta posición de dominio en el acceso al citado servicio, considerando que sería la única proveedora.
167. De la misma manera, en la **Sentencia N° 204/2025 del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile** relacionada a un caso de abuso de posición de dominio en el servicio de mensajería SMS A2P en la cual un conjunto de empresas denunció a WOM (empresa que brinda el servicio móvil), se determinó que esta última era una empresa monopolista en el mercado relevante y contaba

con posición de dominio, siendo tal situación similar a la evaluada en la presente investigación:

“Centésimo decimosexto: *Que, atendido lo expuesto en esta sección, el mercado relevante de la presente contienda será definido como aquel referido a los servicios de terminación de SMS A2P en la red de WOM, en todo el territorio nacional. Asimismo, se ha acreditado que WOM es un monopolista en tal mercado relevante y que el servicio que presta es un insumo esencial para las Demandadas. **En consecuencia, WOM ostenta una posición de dominio en el mercado relevante;**”*

(Énfasis propio)

168. Cabe señalar que, si bien —de forma explorativa— resultaría posible alegar que otras empresas podrían obtener una interconexión y brindar también el acceso a la red móvil de Viettel, estas enfrentan barreras a la entrada, las cuales son:

- De tipo legal, relacionadas con la obtención de títulos habilitantes como la concesión para acceder a la interconexión con los operadores móviles como Viettel.
- De tipo estratégicas, relacionadas con la actuación de Viettel para la provisión del acceso a la red móvil de Viettel a favor de nuevos operadores de telefonía fija, utilizando la interconexión. Al respecto, Fravatel ha indicado ⁽⁹⁸⁾ que la interconexión con Viettel le tomó aproximadamente 2 años desde que OSIPTEL aprobó el Contrato de Interconexión el 30 de mayo del 2022 ⁽⁹⁹⁾, ya que este operador ponía diferentes tipos de excusas, dilatando la implementación de la interconexión por cada modificación o cambio que realizaban en sus sistemas, incluyendo el cambio total de sus servidores de SMS en el año 2023. En tal sentido, se logró culminar la interconexión y las pruebas firmando un “Acta de Conformidad de Pruebas” recién el 15 de mayo del 2024.

169. Por lo expuesto, este Tribunal concuerda con la primera instancia respecto de que, **Viettel cuenta con posición de dominio en el mercado relevante durante el período analizado en el presente procedimiento** considerando que es monopolista en la prestación del servicio de acceso a su red móvil y debido a la existencia de barreras de entrada de tipo legal y estratégicas que limitan la actuación de otros proveedores mediante la interconexión.

170. Finalmente, sobre este aspecto Viettel no ha señalado argumentos que cuestionen su posición de dominio con relación al acceso a su propia red.

III.2.4. SOBRE EL MERCADO AFECTADO

171. En las conductas de abuso de posición de dominio, al tratarse de infracciones sujetas a una prohibición relativa, uno de los elementos necesarios para su configuración es la existencia de efectos anticompetitivos.

172. Dichos efectos exclusorios pueden proyectarse sobre el mercado relevante o sobre mercados relacionados. En particular, en estructuras con integración

⁹⁸ En su escrito N° 1 remitido el 25 de julio de 2024.

⁹⁹ Mediante Resolución de Gerencia General N°00168-2022-GG/OSIPTEL.

vertical, es posible que las restricciones impuestas en un mercado “aguas arriba” produzcan efectos en un mercado distinto ubicado “aguas abajo”.

173. En tal sentido, el mercado afectado constituye el ámbito donde se manifiestan los efectos anticompetitivos de la conducta abusiva, tales como el cierre de mercado, el desplazamiento de competidores, el incremento de barreras de entrada, la reducción de alternativas competitivas o la limitación de la capacidad de expansión de los competidores, independientemente de que dicho mercado coincida o no con el mercado relevante en el cual el agente ostenta posición de dominio ⁽¹⁰⁰⁾.
174. Cabe precisar que, el mercado relevante determina el ámbito en el que se evalúa la posición de dominio del agente investigado, mientras que el mercado afectado delimita el espacio en el cual se analizan los efectos anticompetitivos de la conducta imputada.
175. En la presente controversia, la primera instancia ha señalado que el mercado afectado se ubica “aguas abajo” donde Fravatel —y también Viettel— ofrecen la terminación SMS A2P, a entidades del estado y empresas privadas (empresas corporativas, agregadores, entre otros) ⁽¹⁰¹⁾. Sobre dicha base, el CCP ha definido el mercado afectado como **“el servicio de envío de mensajería SMS A2P a usuarios de las empresas móviles (como Viettel)”**.
176. Sobre la delimitación del mercado afectado, Viettel ha señalado los siguientes argumentos en su recurso de apelación:
- i. El mercado afectado debe delimitarse únicamente a la ruta con interconexión, considerando que —según Viettel— el mercado relevante definido por la primera instancia también se restringe a dicha modalidad. En consecuencia, la definición correcta sería: “servicio de envío de SMS A2P a usuarios de Viettel utilizando una ruta con interconexión”.
 - ii. El mercado afectado comprendería exclusivamente el producto presuntamente afectado, esto es, el servicio de SMS A2P mediante la ruta con interconexión porque en dicha modalidad se habría producido el supuesto bloqueo. Por ello, no corresponde incluir dentro del mercado afectado a las empresas que utilizan rutas sin interconexión.
 - iii. De mantenerse la hipótesis de integración vertical planteada por la primera instancia, la coherencia del análisis exigiría que el producto afectado —SMS A2P vía interconexión— sirva como parámetro tanto para la delimitación del mercado relevante como del mercado afectado.

100

Resolución N° 0050-2024/SDC-INDECOPI, fundamento 154:

*“154. Dicho esto, **la Sala concuerda con la primera instancia en que el mercado afectado no necesariamente coincide con el mercado relevante en que se habría desarrollado la conducta.** En este caso en particular, se verifica que la conducta podría generar efectos sobre la competencia en el mercado de suministro de usuarios libres que anteriormente eran regulados en el área de concesión de Electro Dunas.”*

(Énfasis y subrayado agregado).

101

El CCP señaló que la conducta investigada termina afectando, principalmente, el servicio de entrega de los SMS A2P de Fravatel en la red móvil de Viettel (demandado por los clientes denominados agregadores) y que la imposibilidad de entregar la mensajería SMS A2P a un operador como Viettel le hace perder competitividad, porque los clientes buscan contratar un servicio de acceso con calidad y completo a todos los operadores y no solo a ciertos operadores móviles



- iv. El mercado afectado debería subdividirse por empresas y no por rutas comerciales.
 - v. Los agregadores —entre ellos, Fravatel, Intermax, Aldeamo y Masiv— serían clientes de la red de Viettel y, a su vez, participarían como competidores en el mercado afectado. En esa línea, Viettel agrega que el mismo Fravatel remite SMS A2P a su red móvil a través de agregadores que no cuentan con interconexión, lo cual evidenciaría que estos agentes forman parte del mismo mercado afectado.
 - vi. Viettel, como competidor en el mercado afectado, no tendría como clientes a los agregadores, sino únicamente a clientes corporativos, ya sean empresas privadas o entidades estatales.
 - vii. Debería incluirse a Intermax dentro del análisis, pues también participaría como competidor en el mercado afectado y utilizaría la interconexión, al igual que Fravatel.
 - viii. Los demás OMR no podrían enviar SMS A2P a la red de Viettel utilizando la interconexión.
177. Este Tribunal aprecia que los puntos i), ii) y iii) del fundamento anterior, se encuentran referidos a la relación entre la definición del mercado relevante y del mercado afectado, motivo por el cual corresponde evaluarlos de forma conjunta.
178. Sobre el particular, la primera instancia señaló que el mercado relevante y el mercado afectado pueden diferir ⁽¹⁰²⁾. Para tal efecto, ha citado diversos pronunciamientos, entre ellos, del propio CCP ⁽¹⁰³⁾ y de otras autoridades de competencia ⁽¹⁰⁴⁾.
179. Al respecto, este Tribunal coincide con lo señalado por la primera instancia en cuanto a que el mercado relevante y el mercado afectado no necesariamente deben coincidir. Por el contrario, resulta posible que difieran en tanto una conducta infractora realizada en un mercado “aguas arriba” es pasible de generar efectos en un mercado distinto ubicado “aguas abajo”.
180. En el presente caso, es pertinente sostener que los demandantes del servicio en el mercado “aguas abajo” —clientes corporativos, entidades del Estado y agregadores— son indiferentes a la modalidad utilizada por Fravatel y/o Viettel

¹⁰² Tal criterio también fue desarrollado en una denuncia presentada por Atria Energía S.A.C. contra Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Norte S.A. Al respecto, mediante la Resolución N.º 042-2021/CLC-INDECOPI, de fecha 9 de julio de 2021, la CLC concluyó que, si bien la definición del mercado relevante puede considerar el mercado afectado, ello no implica que ambos deban tener el mismo alcance. Por el contrario, señaló que, en determinados casos, el mercado relevante y el mercado afectado pueden diferir. Así, en dicho expediente se definió como mercado relevante el “suministro de energía a usuarios regulados con una demanda mayor a 200 kW y hasta 2 500 kW en el área de concesión de Ensa”, mientras que el mercado afectado fue delimitado como el “suministro de energía eléctrica a los usuarios libres que previamente fueron usuarios regulados dentro del área de concesión de Ensa”. Este criterio fue confirmado por la Sala mediante la Resolución N.º 0035-2022/SDC-INDECOPI, emitida en el Expediente N.º 0003-2019/CLC. Asimismo, en el fundamento 115 de dicha resolución se precisó expresamente que el mercado relevante y el mercado afectado pueden tener alcances distintos.

¹⁰³ Véase las siguientes Resoluciones del CCP:

Resolución N.º 042-2020-CCP/OSIPTEL. Disponible en la siguiente URL:
<https://www.osiptel.gob.pe/expedientes/expediente-n-001-2019/>
Resolución N.º 023-2015-CCO/OSIPTEL, Disponible en la siguiente URL:
www.osiptel.gob.pe/media/0vkkr sam/res023-2015-cco- exp003-2013.pdf

¹⁰⁴ Véase las Resoluciones N.º 048-2025/CLC-INDECOPI y N.º 050-2024/SDC-INDECOPI.

para llevar a cabo la terminación de SMS A2P en la red móvil de Viettel, en tanto dicha característica forma parte de la operación interna de cada empresa y no resulta observable para los demandantes a través de la oferta comercial ni representa para estos últimos una diferencia especialmente valorada. Ello se verifica, por ejemplo, en la percepción manifestada por agregadores como Aldeamo, quien indicó que el servicio brindado por ambas empresas le resultaba equivalente ⁽¹⁰⁵⁾.

181. Asimismo, agregadores como Aldeamo ⁽¹⁰⁶⁾ y Masiv ⁽¹⁰⁷⁾ han señalado que debido a los problemas presentados para utilizar el servicio de Fravatel han tenido que contratar de forma directa (ruta sin interconexión) la terminación de SMS A2P en la red móvil de Viettel. Lo antes indicado evidencia que desde la posición de los agregadores (como clientes), más allá de la ruta comercial utilizada (con o sin interconexión), lo indispensable es que se complete el envío de SMS A2P (incluso bajo el mayor costo que significa el uso de la ruta sin interconexión).
182. En tal sentido, este Tribunal descarta lo señalado por Viettel respecto a que el mercado relevante y el mercado afectado deban definirse considerando el mismo criterio, esto es, limitándose únicamente a los SMS A2P mediante interconexión.
183. Por otro lado, con relación a que el mercado afectado debería subdividirse por empresas y no por rutas comerciales (punto iv), este Tribunal aprecia que ello se encuentra relacionado con la forma de medir el desempeño competitivo dentro del mercado afectado. De esta manera, corresponde esta evaluación en la sección correspondiente al análisis de los efectos de la conducta en el mercado afectado, el cual se desarrollará más adelante (ver acápite III.2.7 de la presente resolución).
184. No obstante, resulta atendible lo sostenido por Viettel respecto a que la forma de medir el desempeño debe ser realizado a nivel de empresas, a fin de reflejar adecuadamente la participación de cada agente respecto del tráfico de mensajes SMS A2P enviado por agregadores, clientes corporativos y/o entidades del Estado hacia la red móvil de Viettel y no por rutas comerciales como ha señalado la primera instancia.
185. Sobre los puntos v) y vi), Viettel sostiene que, bajo el esquema de integración vertical planteado por la primera instancia, únicamente atendería a clientes corporativos —empresas privadas y entidades estatales— en el mercado “aguas abajo” (mercado afectado), mientras que los agregadores serían clientes de Viettel en el mercado “aguas arriba”. Según Viettel, no participaría con Fravatel en el mismo mercado afectado, al interactuar en distintos eslabones de la cadena de valor vinculada al envío de SMS A2P.
186. En tal sentido, Viettel reconoce que los clientes corporativos y entidades del Estado se relacionan con dicha empresa en el mercado “aguas abajo”; sin embargo, discrepa respecto de la conclusión según la cual los agregadores también formarían parte de dicho mercado. No obstante, sobre este último punto no ha remitido información para acreditar dicha posición.

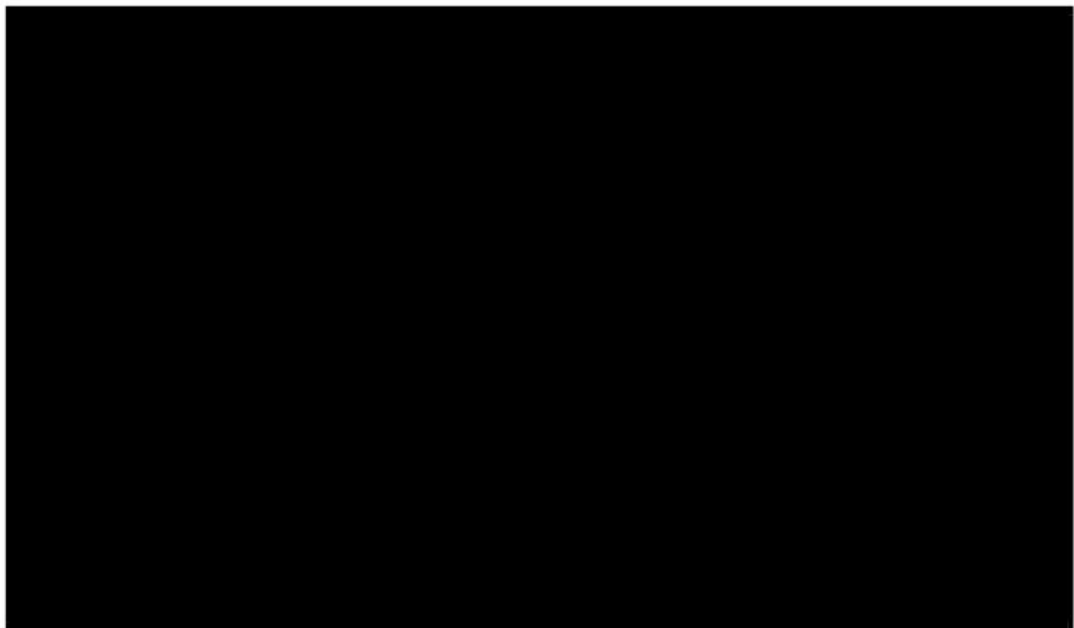
¹⁰⁵ Escrito (registro N° 2025-0003144) de Aldeamo, remitido el 3 de abril de 2025.

¹⁰⁶ En el Escrito remitido el 4 de marzo de 2026.

¹⁰⁷ En el Escrito remitido el 19 de marzo de 2026

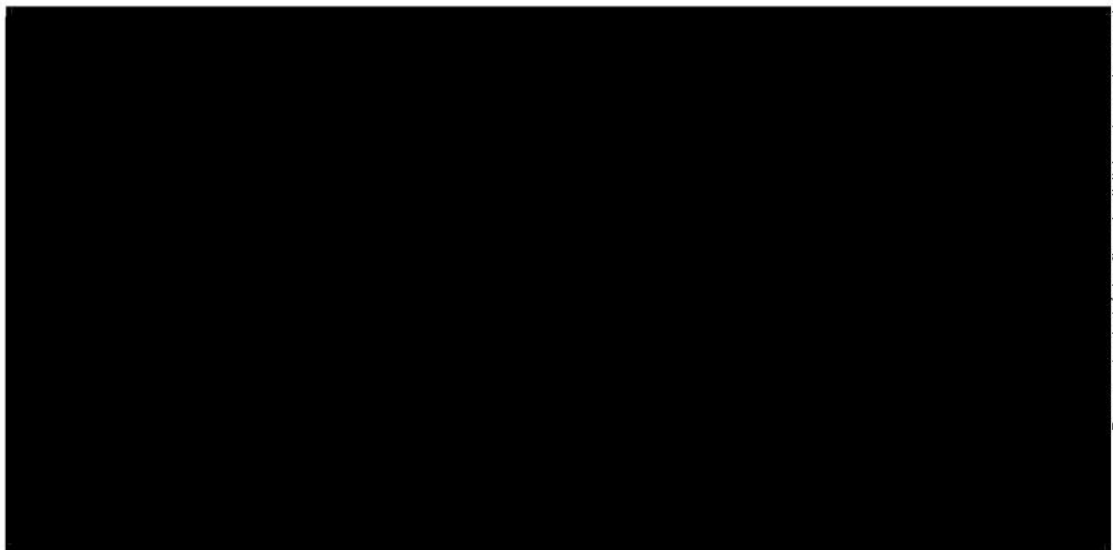
187. Adicionalmente, Viettel sostiene que en la Sentencia N° 204/2025 del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile, se descartó la existencia de una relación de competencia entre WOM (denunciada) y los agregadores denunciantes debido a que dicha empresa no podía ofrecer directamente a los clientes corporativos el mismo tipo de servicio que brindaban los agregadores (esto es, WOM no tenía la capacidad de llegar a los otros operadores móviles de red sin requerir de intermediarios).
188. Al respecto, la primera instancia determinó que Fravatel y Viettel sí participan en el mismo mercado “aguas abajo” respecto del servicio brindado a los agregadores, aseverando que en dicho mercado ambas empresas ofrecen el servicio de mensajería SMS A2P.
189. Sobre este punto, este Tribunal debe señalar que el servicio comercializado “aguas arriba”, en la presente controversia, se ha definido como el acceso a la red móvil de Viettel en el Perú, a través de la interconexión, para realizar la terminación de SMS A2P, esto es el servicio del mercado relevante.
190. Considerando dicha definición, la revisión de los contratos suscritos entre Viettel y los agregadores permite advertir que la relación entre dichas partes no se refiere al acceso a la red móvil de Viettel mediante interconexión. Por consiguiente, dicha relación contractual no forma parte del mercado “aguas arriba”, contrariamente a lo sostenido por Viettel en su recurso de apelación.
191. Por otro lado, el servicio ofrecido por Viettel a los agregadores corresponde al envío de mensajería SMS A2P. Ello se aprecia en los contratos suscritos con el agregador Aldeamo y en la información tarifaria remitida por la propia investigada, de la cual se desprende que Viettel también ofrece dicho servicio a clientes corporativos y entidades públicas. En otras palabras, Viettel brinda el servicio de envío de mensajes SMS A2P a agregadores (mensajería on net) y clientes corporativos (mensajería multired).

Imagen N° 5: Extracto de la Información tarifaria con agregador



Fuente: Anexo 5-B remitido por Viettel mediante escrito del 14 de mayo de 2025

Imagen N° 6: Contrato de Servicio de envío de mensajes domésticos suscrito entre Viettel y Aldeamo



Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de
Reglamento la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados
Digitales y sus modificatorias. La integridad del documento
y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en:
<https://apost.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>

Fuente: Anexo 3-E remitido por Viettel mediante escrito del 6 de marzo de 2025

192. Cabe señalar que, Viettel ha indicado en su recurso de apelación que, bajo el supuesto de integración vertical adoptado en el presente caso, únicamente participa en el mercado "aguas abajo" atendiendo a clientes corporativos, sean estas empresas privadas o entidades públicas.
193. No obstante, este Tribunal advierte que los servicios prestados por Viettel a los agregadores presentan características equivalentes a aquellos ofrecidos a sus clientes corporativos, en tanto todos ellos tienen por finalidad permitir el envío de mensajes SMS A2P hacia la red móvil de Viettel. En consecuencia, la provisión de dichos servicios debe ser analizada dentro del mercado "aguas abajo", y no en el mercado "aguas arriba", cuyo objeto se limita al acceso a la red móvil mediante interconexión.
194. Asimismo, la propia Viettel reconoció, en su informe económico presentado en primera instancia, que la relación con los agregadores se brinda en el mercado "aguas arriba", conforme se aprecia a continuación:

Imagen N° 7: Extracto del Informe remitido por Viettel

89. En ese sentido, la competencia entre Fravatel y Viettel se puede circunscribir al mercado aguas abajo, donde Fravatel y Viettel se enfrentan en condiciones similares para atender la demanda de entidades del Estado, agregadores y clientes empresariales por el servicio terminación A2P (que incluye canales alternativos al SMS A2P) a los usuarios finales de Viettel.

Fuente: Informe "Cuestionamientos a los argumentos económicos presentados en el informe final de instrucción N° 002-2025-STCCO/OSIPTel"

195. Dicha relación dentro de un mismo eslabón de la cadena de comercialización también se desprende de los escritos presentados por los agregadores, los



cuales han expresado que los servicios ofrecidos por Fravatel y Viettel son equivalentes, siendo que ambos servicios les permiten enviar mensajería SMS A2P hacia la red móvil de Viettel. Por consiguiente, en la ejecución, se percibe a ambas empresas como participantes de un mismo nivel de la cadena de comercialización, tal como se observa de lo señalado por los agregadores Digevo⁽¹⁰⁸⁾, Intico⁽¹⁰⁹⁾, Aldeamo⁽¹¹⁰⁾ y Masiv⁽¹¹¹⁾.

196. Ahora bien, respecto a la sentencia del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile invocada por Viettel para señalar que no opera en un mismo nivel de la cadena de producción, es pertinente advertir que, respecto al extremo señalado por la apelante, las circunstancias analizadas en dicho caso difieren de las verificadas en el mercado peruano. En efecto, en el presente caso se ha acreditado que Viettel ofrece a clientes corporativos el mismo servicio brindado por Fravatel mediante su propuesta “SMS Multiredes”, la cual es comercializada y negociada directamente por Viettel —inclusive suscribiendo contratos con clientes corporativos, como ocurrió con Caja de Tacna (en adelante, CMAC Tacna)— conforme se aprecia en los anexos del Escrito N° 3 remitido por Viettel, de fecha 6 de marzo de 2025, aun cuando parte de la gestión operativa sea realizada a través de socios comerciales. Por ello, las conclusiones de la referida sentencia sobre la inexistencia de relación de competencia no resultan trasladables a la realidad del mercado peruano ni a las relaciones económicas analizadas en el presente caso.
197. En tal sentido, este Tribunal coincide con la primera instancia en que Fravatel y Viettel operan en el mismo eslabón de la cadena de comercialización, esto es, el mercado “*aguas abajo*” (mercado afectado).
198. Finalmente, con relación a los puntos vii) y viii), este Tribunal considera que el esquema de relación entre Fravatel y Viettel realizado por la primera instancia para el acceso a la red móvil de Viettel, al hacer referencia a “Otros operadores”, aludiría a operadores de redes fijas —como Intermax— y no a otros OMR pues, conforme lo ha señalado Viettel y la primera instancia, estos últimos no cuentan con contratos o mandatos para la interconexión SMS A2P. En consecuencia, este órgano resolutorio considera que los supuestos planteados por Viettel ya se encuentran comprendidos en el esquema planteado, aunque resultaba pertinente hacer la aclaración respectiva.
199. En virtud de lo anterior, es plausible sostener que el servicio ofrecido por Fravatel y Viettel a los agregadores, clientes corporativos y/o entidades del estado “aguas abajo” se refiere al envío de mensajería SMS A2P a las redes móviles, de manera que: (i) los agregadores puedan enviar SMS A2P a la red de Viettel (servicio ofrecido por Fravatel y Viettel) o multioperador (servicio ofrecido por Fravatel); y, (ii) los clientes corporativos y/o entidades del estado puedan enviar SMS A2P multioperador (servicio ofrecido por Fravatel y Viettel).
200. La delimitación del mercado puede representarse en la siguiente imagen, donde consta que Fravatel requiere acceder a la red móvil de Viettel en el mercado

¹⁰⁸ Extraído del escrito (registro N° 0010626-2025) remitido por Digevo el 20 de junio de 2025.

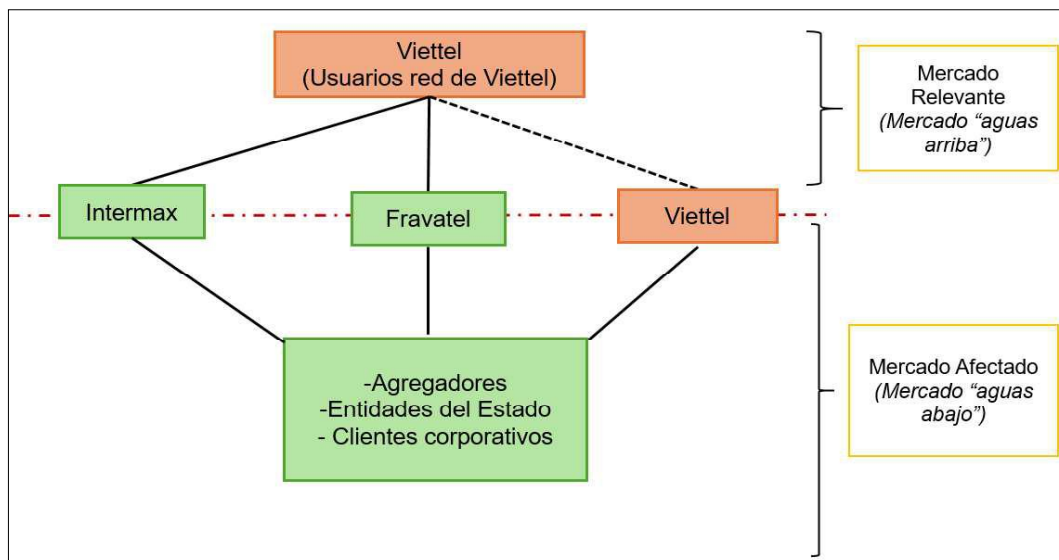
¹⁰⁹ Extraído del escrito (registro N° 0012410-2025) remitido por Intico el 07 de julio de 2025.

¹¹⁰ Extraído del escrito (registro N° 2025-0003144) remitido por Aldeamo el 03 de abril de 2025.

¹¹¹ Extraído de los escritos s/n remitido por Masiv el 18 de julio de 2025 y 05 de mayo de 2025.

“aguas arriba”, mientras que ambas empresas compiten en el mercado “aguas abajo” para captar la demanda de agregadores, clientes corporativos y entidades del Estado.

Imagen N° 8: Esquema para la provisión del servicio de mensajería SMS A2P



Fuente: Escritos de Fravatel y Viettel

Nota: La imagen muestra, de manera simplificada, las relaciones relevantes para la presente controversia en el mercado de mensajería SMS A2P. Ello, considerando que existen otras modalidades de contratación viables, tales como: (i) que un agregador contrate con otro agregador que mantenga relación comercial con Viettel; (ii) que Fravatel (o Intermax) contraten directamente con Viettel; o (iii) que Fravatel (o Intermax) contraten con un agregador que mantenga contrato con Viettel, entre otras relaciones comerciales posibles.

Elaboración: ST-TSC

201. Por lo expuesto, este Tribunal coincide con la delimitación efectuada por el CCP para el mercado afectado consistente en **“el servicio de envío de mensajería SMS A2P a usuarios de las empresas móviles (como Viettel)”**, en la medida en que, si bien la conducta se desarrolla en el mercado aguas arriba, la afectación se produce en el mercado aguas abajo, pudiendo este diferir del mercado relevante.

III.2.5. SOBRE LA RELACIÓN DE COMPETENCIA ENTRE VIETTEL Y FRAVATEL

202. Para el análisis de la existencia de un efecto anticompetitivo neto (efecto exclusorio), la autoridad de competencia deberá verificar previamente la existencia de una relación de competencia (real o potencial, directa o indirecta) entre el presunto infractor y los presuntos afectados, pues solo bajo esa condición se podría evaluar si las conductas denunciadas constituyen una estrategia del agente con posición de dominio destinada a excluir a sus competidores del mercado. De no acreditar este requisito esencial, previsto en el TUO de la LRCA, no sería posible continuar con el análisis.
203. La primera instancia ha realizado el análisis de la relación de competencia en el mercado afectado evaluando la demanda para el envío de mensajería SMS A2P por parte de los agregadores, clientes corporativos y entidades del estado,

determinando que existe relación de competencia entre Fravatel y Viettel en la captación del tráfico de SMS A2P que los agregadores, clientes corporativos y entidades del estado buscan enviar o terminar en la red móvil de Viettel.

204. Específicamente, el CCP concluyó que sí existe una relación de competencia directa entre Fravatel y Viettel, de acuerdo con lo siguiente:

- a. En la captación del tráfico de SMS A2P (con y sin interconexión) que los agregadores buscan enviar o terminar en la red móvil de Viettel, siendo los principales clientes ⁽¹¹²⁾.
- b. En la captación del tráfico de SMS A2P proveniente de entidades del Estado y/o empresas privadas, que puede ser enviado o terminado en la red móvil de Viettel mediante esta misma o Fravatel. Vale precisar que en el caso de Viettel, según esta empresa, quien realiza la oferta es su socio comercial.
- c. En la captación del tráfico de SMS A2P proveniente de empresas privadas o corporativas, aun cuando la gestión comercial por parte de Viettel fue realizada mediante un tercero, su socio comercial ⁽¹¹³⁾.

205. Para sustentar dicha conclusión, el CCP consideró a los clientes de ambas empresas, así como el volumen de tráfico de mensajería gestionado por cada una, tanto a través de la ruta con interconexión (en el caso de Fravatel) como mediante contrato directo (en el caso de Viettel).

206. Sobre este punto, Viettel ha indicado en su recurso de apelación y escritos adicionales lo siguiente:

- i. No existiría una relación de competencia con Fravatel, en tanto el mercado afectado debería delimitarse a nivel de interconexión. En esa línea, al no ofrecer Viettel el servicio “aguas abajo” mediante interconexión, no podría competir con Fravatel.
- ii. Fravatel y Viettel operarían en eslabones distintos de la cadena de valor, debido a que:
 - Viettel ofrecería un servicio exclusivo de terminación de SMS A2P en su propia red, mientras que Fravatel actuaría como agregador, permitiendo el envío de mensajes a múltiples redes móviles.
 - La oferta “SMS Multiredes” mencionada en la página web de Viettel no implicaría competencia, puesto que: (i) [REDACTED] Móvil, Masiv y Aldeamo en su calidad de agregadores; y, (ii) [REDACTED]
 - Los contratos suscritos por Viettel con entidades corporativas —como el Banco de la Nación— evidenciarían que su servicio se limitaría a su

¹¹² **Resolución Impugnada, fundamento 277:**

“277. Sobre el particular, según la información que obra en el expediente, los agregadores representaron el 83,3% del tráfico SMS A2P recibido por Viettel y el 81,1% del tráfico SMS A2P remitido por Fravatel hacia la red móvil de Viettel. Lo anterior implica que, para ambas empresas, los agregadores representan los principales clientes que realizan el envío (o terminación) de mensajería SMS A2P en la red móvil de Viettel”.

¹¹³ Ello debido a que en los contratos figura Viettel.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones

propia red móvil, sin ofrecer acceso a otras redes ni tarifas integradas, a diferencia de Fravatel.

- Viettel no se comportaría como agregador y, por tanto, no existiría integración vertical en la cadena de valor.
 - iii. Todos los agregadores —Fravatel, Intermix, Aldeamo, Masiv, entre otros— serían clientes directos de la red de Viettel y, a su vez, competidores dentro del mercado afectado. Incluso, Fravatel remitiría SMS A2P hacia la red móvil de Viettel a través de agregadores que no cuentan con interconexión, lo que evidenciaría que dichos agregadores forman parte del mercado afectado.
 - iv. Viettel, como competidor en el mercado afectado, no tendría como clientes a los agregadores, sino únicamente a clientes corporativos, ya sean entidades públicas o empresas privadas.
207. Con relación al punto i), Viettel sostiene que, bajo su delimitación del mercado afectado, no competiría con Fravatel, en tanto no utiliza la ruta con interconexión. En esa línea, sostiene que debería considerarse el precedente chileno de WOM⁽¹¹⁴⁾, así como el hecho de que existen otros operadores, como Intermix, que también podrían permitir el acceso a su red, lo que —a su criterio— debilitaría la supuesta relación competitiva.
208. A criterio de Fravatel, la forma de acceder a la red no es relevante para los consumidores ubicados en el mercado “aguas abajo”, sino que su enfoque está en el precio del servicio y su calidad competitiva. Así, el consumidor desconoce la diferencia de un SMS A2P enviado por la ruta con y sin interconexión, por lo cual sí es competidor de Viettel.
209. La empresa denunciante también manifiesta que no podría considerarse como referencia el precedente chileno invocado por Viettel, ya que en Perú sí se reconoce el derecho a la interconexión para el envío de SMS A2P.
210. Al respecto, este Tribunal ha señalado previamente que el mercado relevante y el mercado afectado no necesariamente deben coincidir y que el mercado afectado no se encuentra delimitado a la interconexión como señala Viettel. En ese sentido, se descarta la argumentación de Viettel respecto que no existiría relación de competencia con Fravatel debido a que la primera empresa no concurriría en el mercado “aguas abajo” en base a una interconexión (como sí lo haría Fravatel).
211. Sobre el punto ii), la primera instancia ha establecido que Fravatel y Viettel operan en la misma cadena de valor, posición que este Tribunal comparte, considerando lo siguiente:

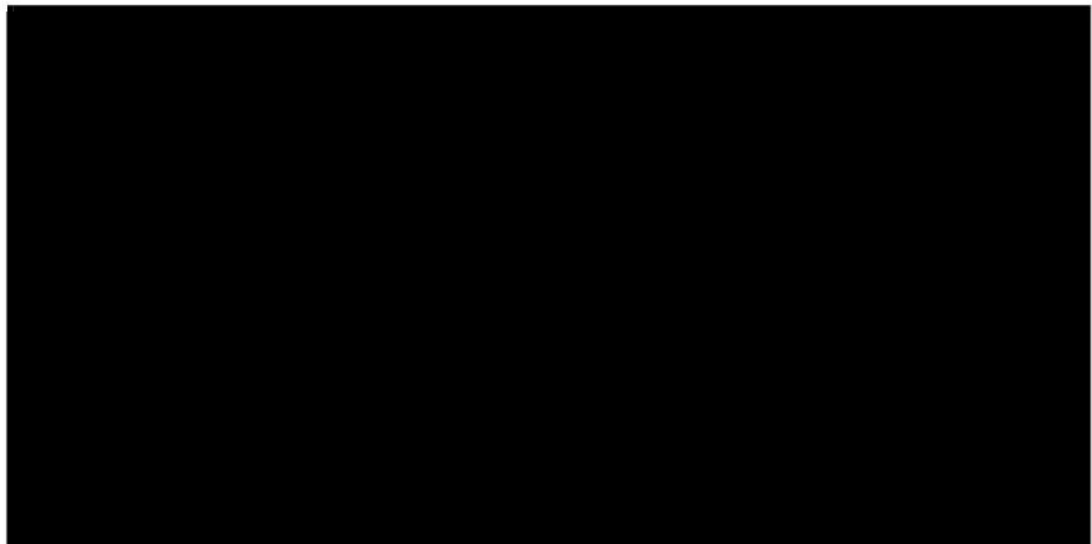
114

Recurso de apelación de Viettel, párrafo 48:

*“48. Nótese cómo el Precedente Chile reconoce que WOM S.A., en su calidad de OMR, sí tiene como clientes a “intermediarios”, esto es, a agregadores de primer nivel que se conectan directamente a su red (mercado aguas arriba). Por este motivo, no considera que los agregadores de primer nivel que lo denuncian compiten con WOM S.A. Por este motivo, **el Precedente Chile declaró que WOM S.A. no había cometido un abuso de posición de dominio por no existir una relación de competencia**”.*

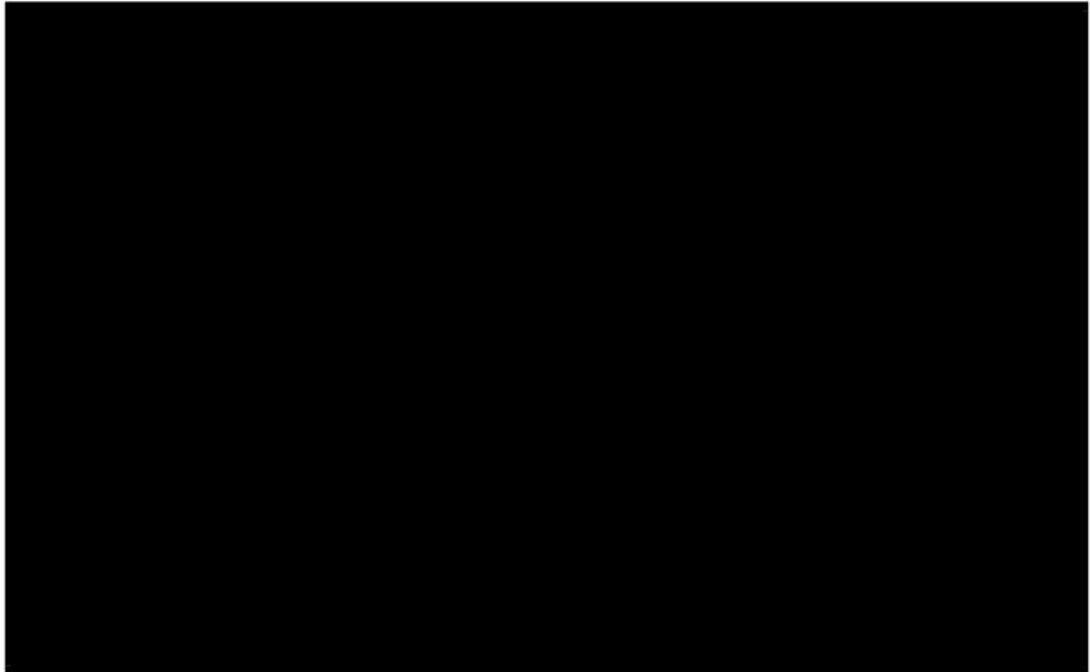
- Si bien las ofertas comerciales de Viettel y Fravatel permiten enviar SMS a una diferente cantidad de operadores móviles (un operador móvil y cuatro operadores móviles, respectivamente), la demanda por el servicio de terminación de mensajería SMS A2P en la red móvil de Viettel puede ser atendida mediante las ofertas de ambas empresas, ello conlleva a la existencia de una relación de competencia entre ambas respecto a la captación de dichos clientes para brindarles el servicio de terminación de SMS A2P en la red móvil de Viettel.
- Sobre la oferta “SMS Multiredes”, se acreditó que Viettel es la empresa que comercializa dicho producto frente a los demandantes, aun cuando luego puede derivar algunas partes de la gestión a los agregadores. En tal sentido, es Viettel la responsable de la oferta comercial.

Imagen N° 9: Extracto del contrato firmado entre Viettel y CMAC Tacna para la provisión de mensajería SMS multioperador



Fuente: Escrito N° 3 de Viettel, de fecha 06 de marzo de 2025.

Imagen N° 10: Información tarifaria de la propuesta económica que definió los términos comerciales del contrato de servicios con CMAC Tacna



Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de
Reglamento la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados
Digitales y sus modificatorias. La integridad del documento
y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en:
<https://apost.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>

Fuente: Escrito N° 5, remitido por Viettel, con fecha 24 de abril de 2025

- Independientemente de que Viettel no considere a Fravatel como un agregador, la información que obra en el expediente permite apreciar que los agregadores, clientes corporativos y/o entidades del estado perciben a Fravatel y Viettel como empresas que pueden ofrecer el mismo servicio y, por ende, compiten por captar el tráfico SMS A2P que requiere ser remitido.
212. Por otro lado, con relación a los puntos iii) y iv), este Tribunal ha podido apreciar de los escritos remitidos por los agregadores, clientes corporativos y entidades del estado —conforme obra en el expediente— que estos actúan como demandantes del servicio de mensajería SMS A2P hacia las redes móviles (ya sea a todas las redes o solo a la red de Viettel), el cual puede ser provisto por Fravatel o la propia Viettel.
213. Asimismo, dichos agregadores, los cuales representan los principales demandantes del servicio “aguas abajo” ⁽¹¹⁵⁾ han señalado que contratan ambos servicios (ofrecidos por Fravatel o Viettel) para realizar el envío de mensajería SMS A2P a la red móvil de Viettel, siendo que la diferencia principal radica en el precio de envío de SMS A2P. En efecto, Masiv indicó que continuaba contratando el servicio de Viettel pese a los incrementos realizados por dicha empresa hasta en un 259% ⁽¹¹⁶⁾, mientras que Celmedia refirió haber contado con servicios para la terminación de SMS A2P en la red móvil de Viettel a través

¹¹⁵ Según la información, remitida por Fravatel y Viettel, estos representan el 83,3% del tráfico remitido por Fravatel a Viettel y el 81,2% del tráfico remitido directamente a Viettel.

¹¹⁶ Extraído del escrito (Registro N° 2025-001432) presentado por Masivian el 17 de marzo de 2025.

de Masiv y mediante la propuesta de interconexión ofrecida por Fravatel, esto último debido que a las tarifas ofrecidas por Masiv eran muy altas y limitab⁽¹¹⁷⁾.

214. Adicionalmente, los agregadores Aldeamo y Masiv señalaron que Fravatel y Viettel ofrecen el mismo servicio a nivel comercial o que usando a ambas empresas se puede realizar el envío de mensajería SMS A2P a la red móvil de Viettel, como se aprecia a continuación:

Imagen N° 11: Extracto del escrito de Aldeamo

9. En caso haya contado y/o cuente con los servicios de Fravatel y Viettel, precise las diferencias entre el servicio contratado a Viettel y el servicio contratado a Fravatel, relacionado con el envío de SMS A2P a la red móvil de Viettel.
R. El servicio es equivalente, relacionado con la terminación de tráfico SMS a terminales móviles.

Fuente: Escrito de Aldeamo, de fecha 03 de abril de 2025

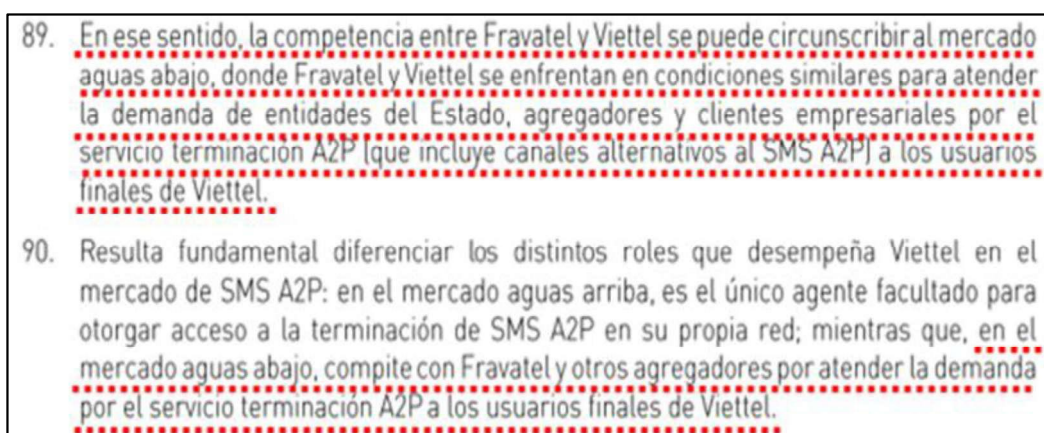
Imagen N° 12: Extraído del escrito remitido por Masiv

1. Precisar la secuencia comercial para el envío de mensajes de texto (SMS) A2P a usuarios de la red móvil de Viettel, la cual podría contemplar, por ejemplo, las siguientes secuencias, 1) MASIVIAN Viettel, 2) MASIVIAN Twilio Tyntec Viettel; 3) MASIVIAN Tyntec Viettel, 4) MASIVIAN Twilio Viettel o alguna otra secuencia no indicada anteriormente: Respuesta: 1. Masivian --> Viettel 2. Masivian --> Tyntec --> Viettel 3. Masivian --> Twilio --> Tyntec --> Viettel 4. Masivian --> Twilio --> Viettel 2.4. En caso de que haya contado y/o cuente con los servicios de Fravatel y Viettel, precise las diferencias entre el servicio contratado de forma directa a Viettel y el servicio contratado a Fravatel, relacionado con el envío de SMS A2P a la red móvil de Viettel Respuesta: Para enviar a Viettel, el operador no permite que sea de manera directa sino a través de su proveedor Tyntec. Las principales diferencias es que a través de Tyntec el sender es un código corto y a través de Fravatel se gestiona mediante código largo. La diferencia en costo es muy alta, puesto que a través de Tyntec es 100% más costoso el servicio 2.5. Indique la secuencia comercial (según los términos de la pregunta 1 anterior). Respuesta: MASIVIAN – Fravatel - Viettel

Fuente: Masiv (escrito s/n remitido el 5 de mayo de 2025)

215. La información que obra en el expediente permite acreditar que Fravatel y Viettel ofrecen una propuesta comercial de envío de mensajería SMS A2P multioperador a clientes corporativos (por ejemplo, CMAC Tacna y/o entidades del estado (por ejemplo, Policía Nacional del Perú).
216. Lo anterior permite reafirmar una relación de competencia entre ambas empresas respecto a los agregadores, clientes corporativos y/o entidades del estado. Esto también es reconocido en el Informe “Cuestionamientos a los argumentos económicos presentados en el Informe Final de Instrucción N° 0012-2025-STCCO/OSIPTTEL” presentado por el propio Viettel, mediante escrito N° 12 (¹¹⁸), el cual señala que ambas empresas compiten en el mercado afectado (mercado “aguas abajo”) como se aprecia en los fundamentos 89 y 90 del citado informe:

Imagen N° 13: Extracto del informe económico remitido por Viettel



Fuente: Anexo 12-A del escrito N° 12 remitido por Viettel

217. En tal sentido, los demandantes en el mercado “aguas abajo”, perciben a ambas empresas como oferentes del mismo servicio, razón por la cual toman la decisión de contratar con Viettel o Fravatel en base a elementos como el precio por SMS A2P enviado.
218. Los demandantes de los servicios provistos por Fravatel o Viettel, en el mercado “aguas abajo”, son indiferentes a la modalidad de enrutamiento utilizada para viabilizar el envío de la mensajería SMS A2P al operador móvil, de forma que, para tales clientes, ambos servicios son equivalentes. Al respecto, este Tribunal no ha podido apreciar que la oferta comercial de Fravatel haga referencia de forma explícita al uso de la interconexión como modalidad para enviar la mensajería de forma que esto sea un elemento diferenciador respecto de la oferta comercial de Viettel percibida por los agregadores.
219. En virtud de lo anterior, ha quedado acreditado que Fravatel y Viettel mantienen una relación de competencia en la provisión del servicio de mensajería SMS A2P a redes móviles (como Viettel) hacia los agregadores, entidades corporativas y/o entidades del estado.

¹¹⁸

Remitido el 9 de septiembre de 2025.

III.2.6. SOBRE SI SE ACREDITÓ LA EXISTENCIA DE LA CONDUCTA IMPUTADA

220. Viettel ha manifestado en su recurso de apelación y escritos complementarios, su desacuerdo con la primera instancia en cuanto a la probanza de la conducta infractora ⁽¹¹⁹⁾. Por tales motivos, este Tribunal estima necesario desarrollar previamente el uso de la prueba indiciaria o indirecta en la acreditación de prácticas anticompetitivas como el abuso de posición de dominio y el estándar de la prueba que la autoridad administrativa debe alcanzar para considerar acreditada una conducta infractora de esta naturaleza.

III.2.6.1. El uso de la prueba indiciaria o indirecta

221. Mediante la Resolución N° 019-2020-TSC/OSIPTEL, este Tribunal resaltó que tanto la prueba directa como la prueba indirecta gozan de la misma validez para la acreditación de hechos dentro de un proceso o procedimiento, en la medida que ambos viabilizan la verificación de los enunciados fácticos que fundamentan las posturas de las partes ⁽¹²⁰⁾.

222. La prueba indirecta, indiciaria o sucedáneos, de acuerdo con el artículo 275 del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, aprobado por Resolución Ministerial N° 010-93-JUS (en adelante, Código Procesal Civil), será valorada conforme a su pertinencia para lograr la finalidad de los medios probatorios, corroborando, complementando o sustituyendo el valor o alcance de estos ⁽¹²¹⁾.

223. Asimismo, el Código Procesal Civil en su artículo 276, ha definido a los indicios como aquellos actos, circunstancias o signos acreditados de manera suficiente a través de los medios probatorios, los cuales obtienen significación en su conjunto, en la medida que conducen al juez a la certeza en torno a un hecho desconocido relacionado con la controversia ⁽¹²²⁾.

119 **Recurso de apelación Viettel, numeral 2:**

"No existe evidencia empírica que demuestre que Viettel ha empleado un protocolo de bloqueo o interceptación para los SMS A2P de Fravatel. En otras palabras, no se ha demostrado que Viettel incurrió en la conducta imputada".

120 **Resolución N° 019-2020-TSC/OSIPTEL, fundamento 115:**

"La prueba directa y la prueba indiciaria tienen la misma validez para acreditar hechos en un proceso o procedimiento, pues permiten verificar los enunciados fácticos que plantean las partes. La necesidad de su uso se encuentra reconocida en el artículo 275 del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, aprobado por Resolución Ministerial N° 010-93-JUS (en adelante, Código Procesal Civil), el cual dispone que "Los sucedáneos son auxilios establecidos por ley o asumidos por el juez para lograr la finalidad de los medios probatorios, corroborando, complementando o sustituyendo el valor o alcance de estos".

121 **TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 010-93-JUS**

"Artículo 275.- Finalidad de los sucedáneos

Los sucedáneos son auxilios establecidos por la ley o asumidos por el Juez para lograr la finalidad de los medios probatorios, corroborando, complementando o sustituyendo el valor o alcance de éstos."

122 **TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL - RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 010-93-JUS**

"Artículo 276.- Indicio

El acto, circunstancia o signo suficientemente acreditados a través de los medios probatorios,

224. Dicho esto, se aprecia que el legislador estableció que los sucedáneos de los medios probatorios son aquellos indicios y presunciones que permiten complementar o incluso sustituir el valor de la prueba directa, ante la falta de esta. Lo antes indicado corrobora la plena validez probatoria de los indicios y presunciones como medios de prueba.
225. El Tribunal Constitucional ha reconocido que la prueba indiciaria o indirecta permite determinar la existencia o inexistencia de los hechos imputados, ante la ausencia de prueba directa:

“(…) si bien los hechos objeto de prueba de un proceso penal no siempre son comprobados mediante elementos probatorios directos, para lograr ese cometido debe acudir a otras circunstancias fácticas que, aun indirectamente sí van a servir para determinar la existencia o inexistencia de tales hechos. De ahí que sea válido referirse a la prueba penal directa de un lado, y a la prueba penal indirecta de otro lado, y en esta segunda modalidad que se haga referencia a los indicios y a las presunciones. En consecuencia, a través de la prueba indirecta, se prueba un hecho “hecho inicial-indicio, que no es el que se quiere probar en definitiva, sino que se trata de acreditar la existencia del ‘hecho final – delito’ a partir de una relación de una causalidad ‘inferencia lógica’.”⁽¹²³⁾

226. En materia de libre competencia, la acreditación de conductas anticompetitivas puede sustentarse en la prueba indiciaria, es decir, a partir de varios elementos que, analizados en conjunto, permiten llegar a una conclusión razonable. Así, la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal del INDECOPI (en lo sucesivo, Sala de INDECOPI), en los fundamentos 214 y 220 de la Resolución N° 0183-2021/SDC-INDECOPI, ha indicado lo siguiente:

“Las autoridades jurisdiccionales reconocen el empleo de la prueba indiciaria como parte de los métodos probatorios pertinentes para detectar presuntas conductas anticompetitivas.

(…) Los tribunales han coincidido en que la certeza sobre la comisión de una conducta infractora puede evaluarse en función a una pluralidad de aspectos que en conjunto determinen su existencia, sin que sea necesario recabar una prueba directa”.

(Subrayado propio)

227. En el mismo orden de ideas, la Sala de INDECOPI, en el fundamento 321 de la Resolución N° 0171-2020/SDC-INDECOPI, ha resaltado la importancia de la prueba indiciaria para la dilucidación de conductas anticompetitivas, dado que es común que dichas prácticas sean variadas y se oculten bajo una fachada de regularidad normativa:

“Asimismo, no puede soslayarse que, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, la prueba indiciaria o indirecta constituye una de sus mayores herramientas frente a actos o prácticas que permanentemente varían y que – muchas veces- se encuentran cuidadosamente planificadas a fin de evadir eventuales responsabilidades”.

adquieren significación en su conjunto cuando conducen al Juez a la certeza en torno a un hecho desconocido relacionado con la controversia.”

¹²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00728-2008- PHC/TC, fundamento 24.

228. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OECD) reconoce que las autoridades de competencia suelen basarse en una combinación de pruebas directas e indirectas para llegar a una conclusión, cuando las normas sobre admisibilidad de cada tipo de prueba en su propia jurisdicción lo permitan. Dado que una autoridad de competencia cuenta con limitaciones para encontrar todas las pruebas posibles, lo que se espera es que recopile pruebas suficientes para respaldar sus conclusiones ⁽¹²⁴⁾.
229. De lo anterior se advierte que, para el análisis de prácticas restrictivas de la competencia, la autoridad no se encuentra conminada a recurrir únicamente a pruebas directas, toda vez que no siempre será posible contar con ellas en todo procedimiento sancionador. En tal sentido, podría resultar necesario recurrir al análisis de hechos indiciarios que, plenamente acreditados, en su conjunto y a través de un razonamiento lógico- deductivo, permitan acreditar la existencia de una práctica de abuso de posición de dominio.
230. La necesidad de valorar todas las pruebas —directas e indirectas— se sustenta en los principios relacionados con la actividad probatoria en los procedimientos administrativos sancionadores, en particular, en el principio de verdad material ⁽¹²⁵⁾, ello con el fin de conocer la existencia de los hechos investigados.
231. Resulta entonces pertinente traer a colación los presupuestos que deben concurrir para configurarse la prueba indiciaria, conforme al Acuerdo Plenario N° 1-2006/ESV-22 del Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanentes y Transitorias de la Corte Suprema ⁽¹²⁶⁾ son los siguientes:

¹²⁴ OECD, *The standard and burden of proof in competition law cases*. OECD Roundtables on Competition Policy Papers 318, 2024.

¹²⁵ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL - DECRETO SUPREMO N° 006-2026-JUS**

TÍTULO PRELIMINAR

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por ley, aun cuando no hayan sido propuestas administrados o hayan acordado eximirse de ellas.”

¹²⁶ **Sentencia de la Sala Penal Permanente RN. N° 1912-2005-PIURA, fundamento cuarto:**

“(…), respecto al indicio, (a) éste –hecho base- ha de estar plenamente probado –por los diversos medios de prueba que autoriza la ley-, pues de lo contrario sería una mera sospecha sin sustento real alguno, (b) deben ser plurales, o excepcionalmente únicos pero de una singular fuerza acreditativa, (c) también concomitantes al hecho que se trata probar –los indicios deben ser periféricos respecto al dato fáctico a probar, y desde luego no todos son-, y (d) y deben estar interrelacionados, cuando sean varios, de modo que se refuercen entre sí y que no excluyan el hecho consecuencia –no solo se trata de suministrar indicios, sino que estén imbricados entre sí- (...), en lo atinente a la inducción o inferencia, es necesario que sea razonable, esto es, que responda plenamente a las reglas de la lógica y de la experiencia de suerte que de los indicios surja el hecho consecuencia y que entre ambos exista un enlace preciso y directo.”

(Énfasis agregado)

Este criterio fue declarado precedente vinculante mediante el Acuerdo Plenario N° 1-2006/ESV-22, de fecha 13 de octubre de 2006. Se señala lo siguiente:



- (i) El indicio —hecho base— debe estar plenamente probado.
 - (ii) Los indicios deben ser plurales o excepcionalmente únicos, pero de una singular fuerza acreditativa.
 - (iii) Los indicios deben ser concomitantes al hecho que se trata probar y deben estar interrelacionados, de modo que se refuercen entre sí, sin excluir el hecho consecuencia.
 - (iv) La inducción o inferencia que se deriven de los indicios debe ser razonable, esto es, que responda plenamente a las reglas de la lógica y de la experiencia. En tal sentido, de los indicios surge el hecho consecuencia y entre ambos existe un enlace preciso y directo.
232. De manera similar, los siguientes criterios para la valoración de la prueba indiciaria han sido previstos en el inciso 3 del artículo 158 del Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 957: (i) el indicio debe estar probado; (ii) la inferencia debe basarse en las reglas de la lógica, la ciencia o la experiencia; y, (iii) cuando se trate de indicios contingentes, estos deben ser plurales, concordantes y convergentes, sin presentar contraindicios consistentes ⁽¹²⁷⁾
233. Condensando lo antes reseñado, en el ámbito de los procedimientos sancionadores en materia de libre competencia, la Sala de INDECOPI ha señalado que la correcta aplicación de la prueba indiciaria implica la concurrencia de los siguientes elementos ⁽¹²⁸⁾:
- (i) Pluralidad de hechos (indicios) debidamente acreditados.
 - (ii) Razonamiento lógico deductivo entre los hechos acreditados y la hipótesis esbozada por la autoridad.
 - (iii) Desvirtuar los contraindicios ofrecidos por los investigados a fin de poder sostener que la única explicación posible (consistente y razonable) de los hechos acreditados sea la realización de la hipótesis planteada por la autoridad.
234. En atención a lo expuesto, este Tribunal considera que la acreditación de conductas anticompetitivas puede sustentarse en indicios y evidencias, siempre que estos, analizados en conjunto, permitan alcanzar un nivel de convicción suficiente sobre la comisión de la infracción.
235. El cuestionamiento genérico realizado por Viettel respecto a la pertinencia probatoria de la prueba indirecta, en contraposición a la prueba directa, carece de sustento. La falta de elementos probatorios directos (prueba directa) no implica en modo alguno que la conducta atribuida al imputado sea inexistente,

127

NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL - DECRETO LEGISLATIVO N° 957**“Artículo 158.- Valoración**

1. En la valoración de la prueba el Juez deberá observar las reglas de la lógica, la ciencia y las máximas de la experiencia, y expondrá los resultados obtenidos y los criterios adoptados.

(....)

3. La prueba por indicios requiere:

a) Que el indicio esté probado;

b) Que la inferencia esté basada en las reglas de la lógica, la ciencia o la experiencia;

c) Que cuando se trate de indicios contingentes, éstos sean plurales, concordantes y convergentes, así como que no se presenten contraindicios consistentes “

128

Ver fundamento 400 de las Resoluciones N° 0225-2019/SDC-INDECOPI, de fecha 10 de diciembre de 2019; N° 0171-2019/SDC-INDECOPI, de fecha 12 de septiembre de 2019; N° 157-2019/SDC-INDECOPI, de fecha 26 de agosto de 2019.



pues esta podría válidamente evidenciarse recurriendo a la prueba indirecta, evaluando la existencia de una conducta anticompetitiva con la concurrencia de los elementos antes señalados.

III.2.6.2. El estándar de la prueba en la acreditación de conductas anticompetitivas

236. Respecto a este apartado, el Tribunal considera prudente afirmar que el estándar probatorio consiste en aquel nivel de probanza exigible que la autoridad debe alcanzar respecto a la pretensión de una u otra parte, para dirigir la resolución de una determinada controversia.
237. En un procedimiento administrativo sancionador, el estándar de la prueba que se aplica debe observar el principio de presunción de licitud, el cual está recogido en el numeral 9 del artículo 230 del TUO de la LPAG, indicando que *“las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”*.
238. En esa línea, el Tribunal Constitucional ha indicado que el derecho a la presunción de inocencia, reconocido en el artículo 2, inciso 24, literal e) de la Constitución, aplicable al procedimiento administrativo sancionador conmina *“al órgano jurisdiccional a realizar una actividad probatoria suficiente que permita desvirtuar el estado de inocente del que goza todo imputado, pues éste no puede ser condenado solo sobre la base de simples presunciones”* ⁽¹²⁹⁾.
239. El estándar probatorio en materia administrativa sancionadora por una presunta infracción a la normativa sobre libre competencia implica que en la autoridad se forme una plena convicción sobre los hechos denunciados ⁽¹³⁰⁾.
240. En similar sentido, la OECD considera que dentro de la escala de probabilidades, los estándares de prueba utilizados en diferentes áreas de aplicación incluyen: i) más allá de toda duda razonable, ii) pruebas claras y convincentes (firme convicción) y iii) equilibrio de probabilidades o preponderancia de la prueba; resaltando que en los casos de competencia, el estándar se ubica en un nivel intermedio de exigencia probatoria, es decir, menos estricto que el nivel “más allá de toda duda razonable” que se emplea en materia penal, pero más arriba que el “equilibrio de probabilidades” usualmente visto en el ámbito civil. Por lo tanto, es aplicable un estándar moderado dentro de dicha escala, encuadrando mejor dentro del estándar de “evidencia clara y convincente” o “firme convicción” ⁽¹³¹⁾.
241. Frente a lo expuesto, el Tribunal estima conveniente señalar que el estándar de prueba aplicable a los casos de libre competencia no exige obligatoriamente a la autoridad alcanzar un grado de certeza absoluta debido —en buena cuenta— a

¹²⁹ Sentencia N° 8811-2005-PHC/TC, fundamento tercero, replicado en la Sentencia N° 00156-2012-PHC/TC, fundamento 45.

¹³⁰ Fundamento 427 de la Resolución N° 171-2020/SDC-INDECOPI:
“(…) conforme al referido derecho, desde la imputación por una presunta infracción a la normativa sobre libre competencia, la carga de la prueba sobre los presuntos hechos ilícitos recae en la administración, y no en los investigados, puesto que, incluso en casos de infracciones administrativas, la autoridad deberá formarse plena convicción sobre los hechos que sustentan una declaración de responsabilidad”.

¹³¹ OECD, *The standard and burden of proof in competition law cases*. OECD Roundtables on Competition Policy Papers 318, 2024.

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosOrganismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones

las limitaciones para probar la existencia de estas prácticas anticompetitivas. En tal sentido, lo que se requiere es arribar a un estado de convicción firme basado en la valoración integral de los medios probatorios, así como en evidencia clara y concluyente que sea lo suficientemente sólida para desvirtuar la presunción de licitud del administrado.

242. Efectuadas estas precisiones, el análisis de este Tribunal se orientará a verificar si los elementos, medios probatorios e indicios que obran en el expediente, evaluados de manera conjunta, permiten alcanzar el nivel de convicción firme para corroborar la comisión de la conducta infractora.

III.2.6.3. Análisis del presente caso

243. De acuerdo con lo expuesto en los acápites precedentes, ha quedado acreditado que Viettel ostenta posición de dominio en el mercado relevante, así como la relación de competencia entre Fravatel y Viettel y finalmente se ha identificado el mercado afectado. En ese sentido, corresponde analizar si Viettel ha incurrido en una práctica anticompetitiva, en la modalidad de abuso de posición de dominio tipificada en el artículo 10.1 y el literal h) del artículo 10.2 del TUO de la LRCA.

A) Contexto de la práctica de abuso de posición de dominio atribuida a Viettel

244. Viettel es una empresa operadora de telecomunicaciones que ofrece servicios de telefonía móvil (operador móvil) e internet y cuenta con concesión única para prestar servicios públicos de telecomunicaciones a nivel nacional. Por su parte, Fravatel es una empresa operadora que brinda los servicios de telefonía fija (operador fijo), internet y servicios IP, contando igualmente con concesión única para prestar servicios públicos de telecomunicaciones a nivel nacional.
245. A través de la Resolución N° 00168-2022-GG/OSIPTEL, de fecha 30 de mayo de 2022, se aprobó el contrato de interconexión celebrado entre Fravatel y Viettel, con el fin de que Fravatel, en su condición de operador fijo, pudiera acceder a la red móvil de Viettel.
246. Durante el proceso de implementación de la interconexión SMS habrían acaecido diversos problemas vinculados con la no entrega de SMS A2P remitidos por Fravatel a la red móvil de Viettel, lo cual fue comunicado por Fravatel al OSIPTEL, por lo que se estableció un plazo razonable para culminar la implementación de la interconexión. En ese contexto, el 15 de mayo de 2024 ambas empresas suscribieron el Acta de Conformidad de Pruebas, implementando finalmente la interconexión SMS, luego de aproximadamente dos años desde la aprobación del contrato de interconexión.
247. Mediante correo electrónico de fecha 28 de mayo de 2024, Fravatel informó a Viettel que los mensajes SMS A2P en la modalidad OTP que contenían palabras especiales —como “código”— acompañadas de un grupo de números, no estaban siendo entregados. Dicha situación fue reiterada mediante correos en fechas posteriores.
248. A través de una reunión técnica llevada a cabo el 25 de julio de 2024 entre Viettel y Fravatel, se realizaron pruebas para verificar si los SMS A2P de tipo OTP estaban siendo entregados correctamente a los usuarios de Viettel, observándose en dicha oportunidad que los mensajes sí fueron recibidos adecuadamente.

249. Posteriormente, mediante Informe Técnico de fecha 19 de junio de 2024, Viettel dio respuesta a algunos de los reportes formulados por Fravatel, señalando que la falta de entrega de determinados mensajes obedecería a factores externos y ajenos a dicha empresa.
250. A partir de agosto del 2024, Fravatel reportó a Viettel las incidencias que se habrían extendido también a los SMS A2P en la modalidad MKT que contenían enlaces o direcciones URL.
251. Por su parte, en los Informes Técnicos de fechas 3 de septiembre y 7 de octubre de 2024, Viettel respondió a algunos de los reportes efectuados por Fravatel, indicando nuevamente que los problemas en la entrega de mensajes responderían a causas ajenas a su red o infraestructura.

A) Sobre la existencia de la conducta imputada

252. Con el propósito de verificar si se acreditó debidamente la conducta imputada, es necesario precisar las condiciones técnicas para el funcionamiento de la relación de interconexión entre Fravatel y Viettel.
253. En el literal C del Anexo I del Contrato de Interconexión ⁽¹³²⁾ celebrado entre Fravatel y Viettel, se estipula que el servicio de mensajería estaría sujeto al cumplimiento del protocolo SMPP v 3.4, el cual resulta aplicable para cualquier modalidad de envío de SMS, como el SMS A2P.
254. Al respecto, el Informe N° 000188-2025-DFI-SDF/OSIPTTEL (en adelante, el Informe de la DFI) señala que dicho protocolo constituye el estándar industrial utilizado para la entrega de mensajes SMS por medio de conexiones TCP/IP ⁽¹³³⁾ entre servidores y equipos encargados de gestionar los mensajes, tales como los SMSC ⁽¹³⁴⁾.
255. En el mercado de mensajería SMS A2P, el protocolo SMPP v.3.4. cumple la función de interconectar técnicamente los sistemas de un operador fijo con la red de un operador móvil, permitiendo el envío y entrega de mensajes hacia los usuarios finales. Para ello, el referido protocolo establece reglas y estructuras estandarizadas denominadas *Protocol Description Unit* (en adelante, PDU), las cuales permiten que distintos sistemas puedan intercambiar información y reconocer correctamente las operaciones ejecutadas ⁽¹³⁵⁾. Una alteración o

¹³² **Anexo I del Contrato de Interconexión entre Fravatel y Viettel:**

“CONDICIONES TÉCNICAS PARA LA INTEROPERABILIDAD DE SMS

C. FUNCIONALIDADES GENERALES

Notificaciones de Entrega

Las partes acuerdan que, a partir de la fecha oficial de las actividades comerciales, ambas tendrán implementado la confirmación de entrega o acuse de recibo, la cual deberá soportar el parámetro Delivery Receipt confirmando la entrega del mensaje al usuario destino, mismo que deberá encontrarse dentro del campo Message (Payload), de acuerdo al protocolo SMPP v.3.4 (...)

Conexión del GSMSC a SMSC

La conexión entre SMSCs deberá ser utilizando el protocolo SMPP v.3.4. para la transmisión de los SMS y las notificaciones de entrega de los SMS entre las redes de ambos operadores”.

¹³³ TCP/IP: Transmission Control Protocol / Internet Protocol, en castellano Protocolo de Control de Transmisión o Protocolo de Internet.

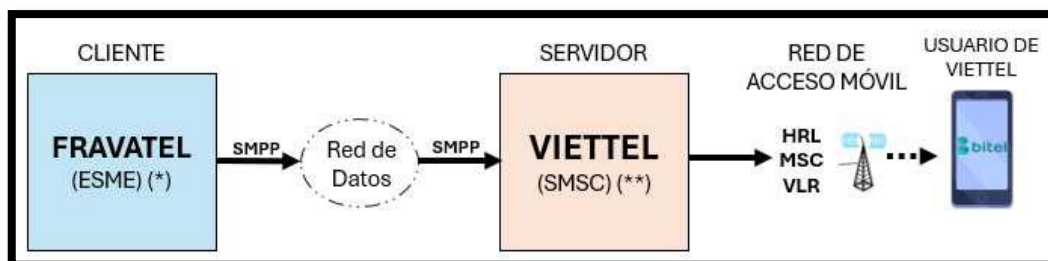
¹³⁴ Ver fundamento 10 del Informe N° 000188-2025-DFI-SDF/OSIPTTEL.

¹³⁵ Ver fundamento 14 del Informe N° 000188-2025-DFI-SDF/OSIPTTEL.

apartamiento de dichas reglas es pasible de afectar la comunicación adecuada entre sistemas.

256. En ese sentido, la siguiente imagen representa la relación de interconexión existente entre Fravatel y Viettel para el envío de SMS A2P.

Imagen N° 14: Representación de la relación de interconexión entre Viettel y Fravatel



Fuente: Figura N° 1 del Informe N° 000188-2025-DFI-SDF/OSIPTTEL I

Nota:

(*) Entidad Externa de Mensajes Cortos

(**) Centro de Servicio de Mensajes Cortos

Elaboración: ST-TSC

257. Asimismo, conforme se desprende del citado Informe, el protocolo SMPP v.3.4 utiliza determinadas primitivas u operaciones para posibilitar la comunicación entre sistemas, cuya finalidad es ejecutar acciones específicas o reportar el estado de una operación. Dichas primitivas emplean la estructura PDU para realizar el intercambio de información entre el servidor y el SMSC ⁽¹³⁶⁾.

Imagen N° 15: Estructura genérica del PDU de una primitiva u operación

SMPP PDU				
PDU Header (mandatory)				PDU Body (Optional)
<i>command length</i>	<i>command id</i>	<i>command status</i>	<i>sequence number</i>	<i>PDU Body</i>
4 octets	Length = (Command Length value - 4) octets			

Table 3-2: SMPP PDU Format Overview

Fuente: Informe N° 000188-2025-DFI-SDF/OSIPTTEL, extraído del Numeral 3.2. del SMPP v3.4 ⁽¹³⁷⁾

258. Bajo esa línea, conforme precisa el Informe de la DFI, para el servicio de envío de SMS se emplean, principalmente, cuatro (4) primitivas que permiten identificar las operaciones realizadas durante el proceso de transmisión del mensaje. En el

¹³⁶ Ver Figura N° 3 del Informe N° 000188-2025-DFI-SDF/OSIPTTEL.

¹³⁷ Disponible en https://smpp.org/SMPP_v3_4_Issue1_2.pdf

presente caso, dichas primitivas permiten verificar la trazabilidad de los SMS A2P cursados entre Fravatel y Viettel, siendo las siguientes ⁽¹³⁸⁾:

- **submit_sm**: Mediante esta primitiva, el servidor de Fravatel remite un mensaje corto al SMSC de Viettel, con la finalidad de que este último gestione su entrega al usuario móvil correspondiente.

Cabe precisar que dicha operación contiene como parte de su PDU al parámetro denominado *sequence_number* o número de secuencia ⁽¹³⁹⁾, el cual consiste en un identificador único asignado por el servidor de Fravatel. Este mismo valor será replicado posteriormente por el SMSC de Viettel en la respuesta correspondiente a través de la primitiva *submit_sm_resp*.

- **submit_sm_resp**: El SMSC de Viettel valida la recepción de la operación *submit_sm*, dejando pendiente la posterior emisión de la confirmación respecto a si el mensaje fue entregado o no al usuario final.

Con relación al parámetro *sequence_number*, esta operación replica el mismo número de secuencia contenido en la primitiva *submit_sm*.

En esta primitiva el PDU cuenta con el campo *message_id*, que conforme al protocolo SMPP v3.4, el SMSC debe asignar un identificador al mensaje — consistente en una numeración— para posibilitar su seguimiento, el cual se consignará en dicho campo y deberá ser único por cada solicitud de entrega de SMS ⁽¹⁴⁰⁾.

En la relación de interconexión entre Fravatel y Viettel, el campo *message_id* es asignado por el SMSC de Viettel en numeración hexadecimal ⁽¹⁴¹⁾.

- **deliver_sm**: Una vez que el SMSC de Viettel detecta el estado final del mensaje enviado al usuario móvil, emite esta primitiva y remite al servidor de

¹³⁸ Ver fundamentos 17 al 20 del Informe N° 000188-2025-DFI-SDF/OSIPTEL.

¹³⁹ Confróntese con el numeral 4.4.1. del documento “Short Message Peer to Peer Protocol Specification v3.4.” elaborado por SMPP Developers Forum. Pág. 59. Dirección URL: https://smpp.org/SMPP_v3_4_Issue1_2.pdf

¹⁴⁰ El protocolo SMPP v3.4 no establece expresamente que el parámetro *message_id* deba ser irreplicable para cada mensaje; no obstante, en la sección 4.4.2 incorpora una regla de individualización al señalar que el servidor devolverá un *message_id* que podrá ser utilizado, entre otros fines, para consultar, reemplazar o cancelar un mensaje corto. Así, por ejemplo, si el sistema asignara el número “1645869022” a tres mensajes distintos y el cliente enviara una orden para cancelar el mensaje identificado con dicho número, el sistema no podría determinar cuál de ellos debe eliminarse. Por ello, a efectos de rastrear mensajes y ejecutar otras acciones asociadas y contempladas en el SMPP v3.4, el *message_id* debe ser único.

Sobre el *message_id*, en la sección 4.4.2 del protocolo SMPP v3.4 se expresa que:

“This field contains the SMSC message ID of the submitted message. It may be used at a later stage to query the status of a message, cancel or replace the message.”

¹⁴¹ El protocolo SMPP v3.4 no precisa el tipo de numeración que debe contener el parámetro *message_id* de la primitiva *submit_sm_resp*, sino que tiene un *opaque value* (valor opaco), pues el número es asignado por el sistema a efectos de mantener la trazabilidad del mensaje:

“5.2.23 message_id

The unique message identifier reference assigned by the SMSC to each submitted short message. It is an opaque value and is set according to SMSC implementation. (...).”

Fravatel el denominado *delivery receipt* o acuse de recibo/notificación de entrega exigido por el protocolo SMPP v.3.4., a efectos de informar si el mensaje fue entregado o no. Dicha información se consigna en el parámetro *short_message*.

Este último incorpora como identificador el valor del *message_id* previamente asignado por el SMSC de Viettel en la primitiva *submit_sm_resp*. En el caso de la relación de interconexión entre Viettel y Fravatel, dicho *message_id* es asignado utilizando una numeración hexadecimal; sin embargo, al ser incorporado en la primitiva *deliver_sm*, es representado en formato decimal, correspondiente a un número de diez (10) dígitos.

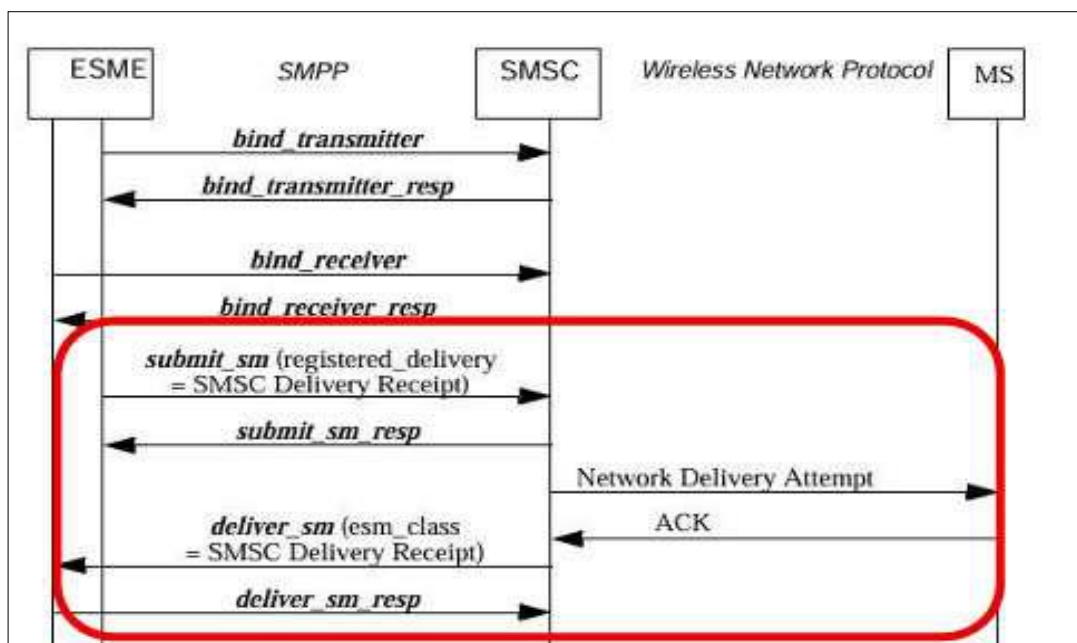
Por otro lado, en el parámetro *sequence_number* de esta operación, el SMSC de Viettel asigna un nuevo número de secuencia único.

- **deliver_sm_resp:** Mediante esta primitiva, el servidor de Fravatel valida la recepción de la operación *deliver_sm*.

Para ello, en el parámetro *sequence_number* se incorpora el mismo número de secuencia asignado previamente por el SMSC de Viettel en la operación *deliver_sm*.

259. Conforme a lo detallado, la interacción entre las cuatro (4) primitivas permite verificar el ciclo de vida y la trazabilidad de cada SMS A2P cursado entre Fravatel y Viettel.

Imagen N° 16: Modelo de interacción SMPP v3.4 con las primitivas que visualizan el ciclo de vida de envío de un SMS



Fuente: Numeral 2.10.1. del SMPP v3.4 ⁽¹⁴²⁾

260. Tras precisar el funcionamiento del protocolo SMPP v3.4 en la relación de interconexión entre Viettel y Fravatel, así como las operaciones necesarias para



verificar la trazabilidad y el ciclo de vida de los SMS A2P, corresponde analizar los actuados en el expediente, los argumentos formulados por Viettel en su recurso de apelación, así como los argumentos de Fravatel en su escrito de absolución; a fin de verificar si son correctas las conclusiones de la primera instancia.

261. Conforme a la Resolución Impugnada, el CCP concluyó que existiría un patrón de conducta por parte de Viettel respecto a los SMS en estado *sent* —mensaje enviado— y *delivered* —mensaje entregado—, en base a los siguientes indicios:
- Irregularidades en el campo *messageid* según protocolo SMPP v3.4, dado que los SMS A2P enviados por Fravatel a Viettel con estado *sent* presentan reiteradamente el mismo *message_id* ("2ad223lkjsad"), lo que impediría su adecuada trazabilidad.
 - Coincidencia del mismo *message_id* en mensajes no entregados que ha sido advertido en el Informe N° 00123-DFI/SDF/2024 ⁽¹⁴³⁾ respecto de SMS A2P que no llegaron a la red móvil de Viettel.
 - Modificación posterior del formato del *message_id* a partir de agosto de 2024, pasando de una cadena alfanumérica a un identificador numérico de ocho (8) dígitos, sin que ello permitiera verificar la trazabilidad ni la entrega de los mensajes.
 - Tratamiento diferenciado de los SMS A2P según su contenido, observándose que los mensajes con términos asociados a OTP o MKT tendían a no ser entregados, mientras que sí alcanzaban el estado *delivered* y completaron la trazabilidad aquellos mensajes que no contenían los referidos términos o los presentaban alterados (por ejemplo, "T0K3N" en lugar de "token").
 - Activación y desactivación del filtro de SMS A2P, en tanto algunos mensajes que contenían los términos especiales sí fueron entregados, lo que evidenciaría que el eventual mecanismo de filtrado no operaría de forma absoluta, sino en tiempos determinados.
262. Asimismo, el CCP precisó que Viettel no generó tickets de atención respecto de los reportes formulados por Fravatel sobre los problemas identificados en la entrega de SMS A2P remitidos al SMSC de Viettel. En su lugar, la empresa operadora emitió determinados correos electrónicos de respuesta y algunos informes técnicos, concluyendo la primera instancia lo siguiente:
- Falta de sustento técnico con relación a las incidencias reportadas por Fravatel, dado que respecto de once (11) incidencias Viettel solo emitió correos o informes técnicos para cuatro (4) de ellas, lo que representa el 36,36% y el resto no fue objeto de atención.
 - Aproximadamente solo sesenta (60) de cada cien (100) mensajes enviados por Fravatel fueron efectivamente entregados a la red móvil de Viettel, lo que equivale a una tasa de entrega efectiva de 60%, siendo este porcentaje mucho menor respecto a las condiciones normales de operación del mercado.
263. Al respecto, Viettel alega en su recurso de apelación que el CCP habría vulnerado el principio de presunción de inocencia al sustentar la imputación en meras hipótesis que, a su criterio, no se encontrarían respaldadas por medios

¹⁴³

A través del Informe referido se evaluó la verificación del mandato de interconexión entre Intermax y Viettel.



probatorios suficientes que puedan corroborar los hechos atribuidos en el presente caso.

264. Según Viettel, la imputación relativa al bloqueo de SMS A2P que contienen la palabra “código” carecería de sustento verificable. Agrega, que en la prueba 4 del expediente consta el envío de un mensaje que contiene dicha palabra y en el informe realizado por la referida empresa el 19 de junio de 2025 en respuesta a las incidencias reportadas por Fravatel confirmaría su entrega exitosa de acuerdo a los registros del SMSC. Añade que la propia Resolución Impugnada reconocería la entrega de un mensaje con el texto “Código de verificación” acompañado de un valor numérico en agosto de 2024.
265. En ese sentido, la empresa recurrente considera inconsistente la hipótesis de la existencia de un filtro basado en palabras clave (*keywords*), en la medida que se habrían entregado mensajes que contienen términos que, según dicha hipótesis, deberían haber sido bloqueados.
266. Además, Viettel cuestiona que el CCP haya explicado la entrega de determinados SMS A2P señalando que el protocolo de bloqueo podría habilitarse o deshabilitarse con rapidez, o que los mensajes contenían determinadas expresiones. Estas afirmaciones constituirían conjeturas no respaldadas por evidencia suficiente, lo que —según afirma— vulneraría el principio de presunción de inocencia y justificaría la reevaluación de la imputación conforme a los principios de objetividad y proporcionalidad.
267. Agrega Viettel que según Fravatel las visitas técnicas realizadas por OSIPTEL en una de sus sedes fueron previamente notificadas a Viettel, lo que habría permitido a dicha empresa deshabilitar temporalmente los filtros durante su ejecución, pero Viettel niega haber sido notificada.
268. Por otro lado, Viettel sostiene en su recurso de apelación que el CCP habría incurrido en una valoración incompleta de los medios probatorios, pues de los once (11) informes técnicos presentados solo tres (3) fueron considerados en el análisis; lo que —a su criterio— habría distorsionado las conclusiones respecto al nivel de atención de las incidencias, pues el resultado porcentual sería mayor.
269. Conforme a lo expuesto por la imputada, del análisis de dichos informes se desprendería que aproximadamente el 70% de los reportes de incidencias fueron atendidas con evidencia técnica, concluyendo que alrededor del 60% de los SMS no entregados se habría debido a factores externos. Asimismo, el 40% de los mensajes sí habrían sido entregados y el 100% de los SMS no entregados durante los meses de septiembre y octubre de 2024 obedecería a causas no atribuibles a Viettel (como terminales apagados, números desconectados o errores del remitente).
270. Según Fravatel, OSIPTEL identificó dos situaciones técnicas que confirmarían la implementación de mecanismos de filtrado en la red de Viettel:
- Respuestas inconsistentes en el parámetro *message_id* de la operación *submit_sm_resp* (conforme al protocolo SMPP v3.4) en ciertos mensajes no entregados, lo cual impediría su adecuada trazabilidad.
 - La existencia de dos patrones diferenciados de comportamiento del tráfico: uno regular, asociado a mensajes efectivamente entregados, y otro irregular, correspondiente a mensajes no entregados. Según Fravatel, esta diferenciación técnica evidenciaría un tratamiento interno distinto del



tráfico, compatible con la aplicación selectiva de mecanismos de filtrado o control de contenido.

271. Adicionalmente, la empresa denunciante indica que, durante las acciones de fiscalización realizadas por OSIPTEL a Viettel, se habría verificado la existencia de filtros asociados a determinadas palabras. En ese sentido, sostiene que el hecho de que algunos SMS que contienen dichos términos sí hayan sido entregados, no desvirtúa la existencia de tales filtros, en la medida que estos no necesariamente operan de manera absoluta y pueden presentar márgenes de imprecisión. A criterio de Fravatel, Viettel no habría brindado una explicación técnica que justifique la existencia de los patrones diferenciados identificados en su sistema.
272. Finalmente, Fravatel sostiene que durante el procedimiento Viettel no habría aportado prueba alguna que permita acreditar que la no entrega de los SMS A2P se debió a factores externos, tales como números inexistentes, terminales apagados u otras causas ajenas a su red.
273. Ahora bien, este Tribunal estima pertinente reiterar que, conforme a lo desarrollado en los fundamentos 236 al 242 de la presente Resolución, en materia de libre competencia, la acreditación de la conducta puede sustentarse en indicios, siempre que estos, analizados de manera conjunta, permitan alcanzar un nivel de convicción suficiente respecto de la comisión de la infracción.
274. De acuerdo con los actuados que figuran en el expediente, se pueden hallar los siguientes documentos:
- Correos electrónicos remitidos por Fravatel reportando incidencias en la entrega de SMS A2P ⁽¹⁴⁴⁾.
 - Archivos *pcap* remitidos por Fravatel que permiten ver la trazabilidad de los mensajes SMS A2P.
 - Capturas de pantalla del gestor de SMS de Fravatel que permiten observar el estado de los mensajes y su contenido.
 - Pruebas ejecutadas por Fravatel ⁽¹⁴⁵⁾ para ver el tráfico y el comportamiento del sistema de Viettel según el contenido de los SMS A2P.
 - Pruebas ejecutadas durante la reunión de trabajo llevada a cabo entre OSIPTEL y Fravatel el 30 de septiembre de 2024, consistentes en el envío de SMS A2P desde el gestor de SMS de Fravatel hacia un número de

¹⁴⁴ Los correos electrónicos fueron remitidos a Viettel los días 28, 30 y 31 de mayo; el 4 de junio a las 18:31 y 20:45 horas; el 15, 16, 27 y 30 de julio; el 7 y 27 de agosto; el 13 de septiembre; y el 3 de octubre de 2024. Si bien existen otros correos electrónicos mediante los cuales Fravatel informó a Viettel sobre problemas en la entrega de SMS A2P, los aquí mencionados son aquellos a los que se adjuntaron archivos con extensión *pcap* y capturas de pantalla del gestor de SMS de Fravatel.

¹⁴⁵ Las pruebas fueron realizadas el 17 de julio, en agosto y el 25 de septiembre de 2024.

Respecto a las pruebas de julio, Fravatel remitió información mediante escrito con registro N° 58671-2024-MPV, el cual contiene cuatro imágenes en formato *pcapng* y una captura de pantalla. En relación con las pruebas de agosto, mediante el mismo registro, Fravatel presentó capturas de pantalla extraídas de la base de datos del Gateway interconectado con la red móvil de Viettel.

Finalmente, respecto a las pruebas del 25 de septiembre de 2024, Fravatel remitió información mediante escrito con registro N° 64796-2024-MPV, que contiene capturas de pantalla extraídas de su gestor, así como archivos con extensión *pcapng*.



abonado de Viettel, a fin de verificar qué mensajes no eran entregados, y la observación de pcaps.

- Muestra realizada por Fravatel el 17 y 18 de septiembre de 2024.
- Correos y once (11) Informes Técnicos realizados por Viettel debido a los reportes efectuados por Fravatel.

275. Para el análisis de dicha información se tendrá en cuenta lo señalado en el Informe de la DFI de fecha 02 de julio del 2025, mediante el cual se efectuó el análisis técnico de los medios probatorios remitidos por Fravatel.

276. Vale precisar que, si bien en dicho Informe se indicó que la dirección IP 10.11.20.84 no correspondía al cliente ESME de Fravatel, dicha empresa precisó en su escrito (registro N° 0013974-2025) ⁽¹⁴⁶⁾ de fecha 22 de julio de 2025, que la referida dirección IP era de su SMSC hasta mediados de agosto de 2024 y que, posteriormente, fue reemplazada por una nueva numeración IP debido a un reordenamiento interno. En consecuencia, en las imágenes que se analizarán en los fundamentos posteriores se advertirá una variación en la dirección IP correspondiente a los protocolos emitidos por el ESME de Fravatel; sin embargo, ello no desvirtúa el análisis sobre el comportamiento del sistema que será desarrollado en la presente resolución.

(i) Con relación a correos electrónicos relativos a SMS A2P bloqueados durante el periodo imputado

277. A lo largo del presente procedimiento administrativo sancionador, Fravatel remitió diversos correos electrónicos enviados a Viettel que contenían adjuntos archivos en formato pcap y capturas de pantalla del gestor de SMS, con el fin de evidenciar las diferencias en el tratamiento de los SMS A2P que figuraban en estado *sent* y *delivered*.

278. Ello sin perjuicio de que, en el presente expediente obran otros correos electrónicos vinculados al reporte de incidencias en la entrega de mensajes, solicitudes de generación de tickets de atención, reiteraciones para la atención de reportes previamente formulados y demás comunicaciones sobre los problemas advertidos en el procesamiento de los SMS A2P.

279. Mediante escrito de fecha 16 de abril de 2025, Fravatel remitió diez (10) archivos pcap adjuntos al correo enviado por dicha empresa a Viettel el 28 de mayo de 2024 ⁽¹⁴⁷⁾ y, en primer lugar, de la revisión de la captura de pantalla del contenido del correo referido, la DFI precisó que los SMS en estado *sent* (enviado) contenían como mensaje la palabra “código”, “code”, “clave” u otras

¹⁴⁶ El escrito fue enviado por Fravatel atendiendo a un requerimiento de la ST-CCO; así, la empresa precisó lo siguiente:

“es preciso señalar que las capturas de PCAP que se enviaron el 21 de mayo 2024 contenían la IP 10.11.20.84 (IP de nuestro servidor SMSC hasta aproximadamente agosto de 2024) para Gateway SMSC de FRAVATEL que se interconectaba con Viettel. Debemos indicar que esa IP ha sido modificada (cambiada de rango de IPs privadas por un tema de ordenamiento interno de nuestras redes) por la IP privada que se tiene interconectada a BITEL y declarada al Osiptel de número 172.24.3.184.”

¹⁴⁷ Ver fundamentos 171 al 221 del Informe N° 00188-2025-DFI-SDF/OSIPTEL.

asociadas, acompañadas de una secuencia numérica ⁽¹⁴⁸⁾; sin embargo, aquellos mensajes que únicamente contenían palabras genéricas o solo la palabra “código” sin numeración adicional alcanzaban el estado *delivered* (entregado) ⁽¹⁴⁹⁾, como se visualiza en la Imagen N° 15.

Imagen N° 17: Diferencia del tipo de numeración en el parámetro *message_id*

Nombre archivo PCAP	SenderID	Abonado Movil	Mensaje	Estado	Message id
Prueba1	15100000	925630457	El codigo de seguridad es: 805874374	Sent	2ad223lkjsad
Prueba2	15100000	925630457	El codigo generado 805874374	Sent	2ad223lkjsad
Prueba3	15100000	925630457	codigo 805874374	Sent	2ad223lkjsad
Prueba4	15100000	925630457	El codigo generado	Delivered	AECCACF4
Prueba5	15100000	925630457	ESTIMADA LIZBETH, para seguir con tu solicitud ingresa este codigo:652763	Sent	2ad223lkjsad
Prueba6	15100000	925630457	ESTIMADA LIZBETH, para seguir con tu solicitud ingresa 652763	Sent	2ad223lkjsad
Prueba7	15100000	925630457	ESTIMADA LIZBETH, para seguir con tu solicitud ingresa	Delivered	AECCA6B9
Prueba8	15100000	925630457	Hola esto es una prueba	Delivered	A2E0197E
Prueba9	15100000	925630457	Campaña Te presto hoy ultimo dia	Delivered	AC6A84B9
Prueba10	15100000	925630457	Cita PPJ ALERGIAS. 28/05. Atencion por orden de llegada.	Sent	2ad223lkjsad

Fuente: Correo electrónico remitido por Fravatel a Viettel el 28 de mayo de 2024

Nota:

En la imagen se delimitaron mediante recuadros de color azul los *message_id* asociados a los SMS A2P en estado *sent*, mientras que los *message_id* correspondientes a los SMS A2P en estado *delivered* fueron delimitados con recuadros de color anaranjado.

280. En segundo lugar, la DFI revisó los archivos pcaps adjuntos al referido correo y precisa que, conforme se observa en la Imagen N° 17 ⁽¹⁵⁰⁾, el funcionamiento esperado del protocolo SMPP supone que, una vez remitido el mensaje mediante la primitiva *submit_sm*, el SMSC genere una respuesta a través de la primitiva *submit_sm_resp*, asignando un identificador único en el parámetro *message_id*. En el esquema operativo analizado entre Fravatel y Viettel, dicho identificador es consignado inicialmente en formato hexadecimal.
281. Posteriormente, cuando el mensaje continúa su procesamiento y alcanza la etapa de entrega, el mismo identificador debe poder ser reconocido en la primitiva *deliver_sm*, aunque expresado en formato decimal de diez (10) dígitos. La correspondencia entre ambos formatos permite realizar la trazabilidad completa del SMS y verificar que el mensaje culminó adecuadamente su ciclo de procesamiento.
282. Bajo esa línea, cuatro (4) de las diez (10) pcaps alcanzaron el estado de *delivered*, ello se evidencia en la Imagen N° 18, en la cual se observa la secuencia completa de las cuatro primitivas previstas en el protocolo SMPP v3.4. Así, en la primitiva *submit_sm_resp* se consigna como *message_id* un número en formato hexadecimal que, al ser convertido a formato decimal —como se aprecia en la Imagen N° 19—, puede ser identificado posteriormente en la primitiva *deliver_sm* de la Imagen N° 18. Ello permite verificar la correspondencia

¹⁴⁸ Específicamente en 6 de los 10 archivos de pruebas se observa que el SMS A2P obtuvo el estado *sent*.

¹⁴⁹ De los 10 archivos de prueba, se observa que en 4 de ellos los SMS A2P obtuvieron el estado *delivered*.

¹⁵⁰ La imagen corresponde a 1 de los 10 archivos pcap remitidos por Fravatel a través de su escrito de fecha 16 de abril.

entre ambos registros y, en consecuencia, completar la trazabilidad del mensaje hasta su entrega.

Imagen N° 18: SMS A2P en estado *delivered* con parámetro *message_id* en código hexadecimal

Sequence #	Message id.	Info	SMSC ident	Originator ad	Message
7505132	AECCACF4	Submit_sm		15100000	El código generado
7505132		Submit_sm - resp: "Ok"			
194787		Deliver_sm	AECCACF4	51925630457	Id:2932649204 sub:000 divrd:000 submit date:2405201255 done dat
194787		Deliver_sm - resp: "Ok"			

Fuente: Informe N° 000188-2025-DFI/SDF/OSIPTEL y escrito (reg. N° 0004429-2025), remitido por Fravatel

Imagen N° 19: Conversión del *message_id* en código hexadecimal del SMS A2P en estado *delivered* a código decimal

Ingrese el número hexadecimal:

AECCACF4

= Convertir x Reset ↕ Cambiar

Valor Decimal:

2932649204

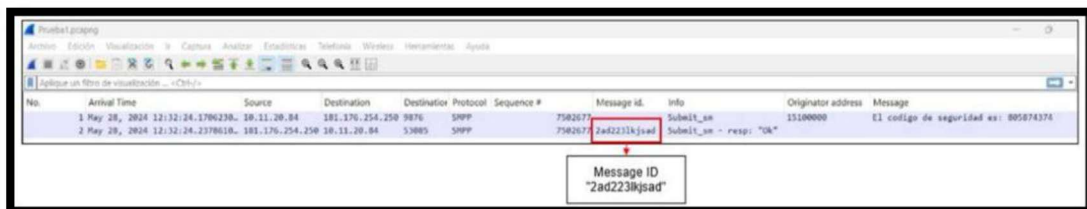
Fuente: Informe N° 000188-2025-DFI/SDF/OSIPTEL y escrito (reg. N° 0004429-2025), remitido por Fravatel

283. Por otro lado, en el Informe de la DFI se precisa que no resultaba posible verificar la trazabilidad de seis (6) de los diez (10) pedidos de entrega de mensajes SMS A2P, debido a que el SMSC de Viettel asignaba a todos los mensajes en estado *sent* la cadena alfanumérica "2ad223lkjsad" en el parámetro *message_id*, impidiendo efectuar el seguimiento individual de cada mensaje, como se advierte en la Imagen N° 20 ⁽¹⁵¹⁾.
284. Así, en dicha imagen se aprecia que no se completa la trazabilidad de determinados SMS A2P, en tanto, pese a que el protocolo SMPP v3.4 prevé un ciclo compuesto por cuatro (4) primitivas, únicamente se registran las operaciones *submit_sm* y *submit_sm_resp*. En la primitiva *submit_sm_resp*, el

¹⁵¹ La imagen corresponde a 1 de los 10 archivos pcap remitidos por Fravatel a través de su escrito de fecha 16 de abril.

parámetro *message_id* contiene un valor inconsistente con el comportamiento esperado por el SMSC de Viettel para los SMS A2P que deben ser entregados, pues consiste en la ya referida numeración alfanumérica, impidiendo observar posteriormente las primitivas *deliver_sm* y *deliver_sm_resp*, particularmente respecto de mensajes OTP.

Imagen N° 20: Prueba N° 1 SMS A2P en estado *sent* con parámetro *message_id* en código alfanumérico



Fuente: Escrito (reg. N° 0004429-2025), remitido por Fravatel

285. Como ya fue señalado anteriormente por este Tribunal ⁽¹⁵²⁾, el mismo valor alfanumérico consignado en el parámetro *message_id*, asociado a la no entrega de SMS A2P a usuarios de Viettel, fue previamente identificado por la DFI en el Informe N° 000123-DFI-SDF/2024 sobre la verificación del cumplimiento del mandato de interconexión entre Intermax y Viettel, en el cual también se advirtieron problemas semejantes a los experimentados por Fravatel, denotando así un patrón técnico coincidente.
286. En efecto, conforme obra en el expediente, la diferencia entre los SMS A2P que registraban el estado *sent* y aquellos que alcanzaban el estado *delivered*, en función del tipo de numeración consignado en el parámetro *message_id*, puede observarse en los archivos (pcaps) de la prueba efectuada por Fravatel el 17 de julio de 2024, remitido mediante escrito (registro N° 58671-2024-MPV), con fecha 27 de agosto de 2024. El análisis de dicha prueba será desarrollado en el siguiente acápite ⁽¹⁵³⁾.
287. Con relación al contenido que debe tener el SMS A2P de tipo OTP para que, según ello, obtenga el estado de *sent* o *delivered*, dicho patrón se observa en diversos correos electrónicos remitidos por Fravatel a Viettel, acompañando capturas de pantalla del gestor de SMS, correspondientes a los días 30 y 31 de mayo de 2024; 4 de junio de 2024; 15, 17, 27 y 30 de julio de 2024; 7 y 27 de agosto de 2024; 13 de septiembre de 2024; y 3 de octubre de 2024.
288. Así, en el correo electrónico de fecha 15 de julio del 2024, se remitió una captura de pantalla del gestor de SMS de Fravatel, donde consta que de un total de

¹⁵² Resolución N° 022-2024-TSC/OSIPTTEL, fundamento 45, viñeta N° 4, de fecha 30 de setiembre de 2024, mediante la cual se concedió a Fravatel la medida cautelar:

"El "Message ID" con código "2ad223kjsadv" también fue identificado en el informe N° 00123-DFI/SDF/2024 emitido por la Dirección de Fiscalización e Instrucción del OSIPTTEL en el marco de la verificación del cumplimiento del mandato de interconexión entre Intermax S.A.C. y Viettel, en el cual se señaló que el citado "Message ID" colocado por el equipo "Servidor Bitel" no sería propio del protocolo SMPP (15), siendo su utilización presuntamente indebida e impidiendo completar el ciclo de entrega del envío de SMS".

¹⁵³ Véase el acápite ii), titulado "Con relación a las pruebas ejecutadas por Fravatel para verificar el tipo de SMS en estado *sent* y *delivered*, de la presente resolución.

veintidós (22) mensajes que contenían la palabra “código” acompañada de una secuencia numérica, veinte (20) permanecieron en estado *sent* y únicamente dos (2) alcanzaron el estado *delivered* ⁽¹⁵⁴⁾.

Imagen N° 21: Captura de pantalla del correo electrónico del 15 de julio de 2024

Send time	Status	To	Gateway	Message
15/07/2024 17:12:43 PM	Sent	51983413684	Bitel_OUT1	El código generado es: 320511
15/07/2024 17:12:35 PM	Sent	51983413684	Bitel_OUT1	El código generado es: 661774
15/07/2024 17:12:24 PM	Sent	51983413684	Bitel_OUT1	El código generado es: 586651
15/07/2024 17:12:14 PM	Sent	51983413684	Bitel_OUT1	El código generado es: 535607
15/07/2024 17:04:22 PM	Sent	51983413684	Bitel_OUT1	El código generado es: 637875
15/07/2024 17:03:40 PM	Sent	51983413684	Bitel_OUT1	El código generado es: 718678
15/07/2024 17:03:16 PM	Sent	51983413684	Bitel_OUT1	El código generado es: 339585
15/07/2024 17:02:46 PM	Sent	51983413684	Bitel_OUT1	El código generado es: 342166
15/07/2024 16:57:57 PM	Sent	51981785894	Bitel_OUT1	El código generado es: 485217
15/07/2024 16:52:27 PM	Delivered	51994020593	Bitel_OUT1	SAT de Lima Su código de confirmación al servicio Pitazo es: 3447
15/07/2024 16:50:48 PM	Sent	51993455537	Bitel_OUT1	El código generado es: 307924
15/07/2024 16:49:52 PM	Sent	51993455537	Bitel_OUT1	El código generado es: 251399
15/07/2024 16:34:07 PM	Delivered	51925560935	Bitel_OUT1	SAT de Lima Su código de confirmación al servicio Pitazo es: 5894
15/07/2024 16:24:20 PM	Sent	51925212879	Bitel_OUT1	El código generado es: 524226
15/07/2024 16:23:00 PM	Sent	51915219433	Bitel_OUT1	El código generado es: 523724
15/07/2024 16:21:49 PM	Sent	51925212879	Bitel_OUT1	El código generado es: 955045
15/07/2024 16:20:42 PM	Sent	51999575271	Bitel_OUT1	El código generado es: 663876
15/07/2024 16:19:28 PM	Sent	51915219433	Bitel_OUT1	El código generado es: 714314
15/07/2024 16:18:51 PM	Sent	51915219433	Bitel_OUT1	El código generado es: 634080
15/07/2024 16:18:43 PM	Sent	51915219433	Bitel_OUT1	El código generado es: 678184
15/07/2024 16:18:09 PM	Sent	51999575271	Bitel_OUT1	El código generado es: 825621
15/07/2024 16:05:47 PM	Sent	51919473601	Bitel_OUT1	El código generado es: 674413

page 1 of 1 Show 500 Filter:

Send time: 15/07/2024 16:05:47 PM
Connector: Bitel_Pitazo
To: 51919473601
From: 5115101149
Status: 200. Success. Message accepted by the SMPP gateway.
Error:
Message: El código generado es: 674413

Fuente: Escrito (registro N° 63483-2024/MPV), del 18 de setiembre de 2024, remitido por Fravatel.

289. En la misma línea, de las capturas de los reportes de pruebas remitidas por Fravatel mediante correos electrónicos de fechas 16 y 30 de julio de 2024, así como del 7 de agosto de 2024 ⁽¹⁵⁵⁾, se observa que los SMS que contenían determinadas palabras relacionadas a códigos de verificación y simultáneamente una secuencia numérica presentaban problemas de entrega hacia usuarios de la red móvil de Viettel.
290. En la siguiente captura de pantalla del gestor de SMS de Fravatel no solo se aprecia el patrón identificado para los mensajes en estado *sent*, sino también que un mismo usuario habría solicitado hasta nueve (9) veces un SMS A2P de tipo OTP en un lapso de siete (7) minutos, sin lograr recibir el mensaje correspondiente.

¹⁵⁴ Este extremo fue analizado por el CCP a partir del correo electrónico remitido por Fravatel mediante escrito (Registro N° 0004429-2025).

¹⁵⁵ Los referidos correos fueron remitidos por Fravatel mediante escrito (registro N° 63483-2024/MPV), de fecha 18 de setiembre de 2024 y fueron analizados por el CCP.

Imagen N° 22: Captura de pantalla del gestor de SMS de Fravatel

Status	Send Message	Send log	Receive log	Events	Reports
Send time	Status	To	Message		
4/06/2024 18:18:04 PM	Sent	51931263005	El codigo generado es: 608786		
4/06/2024 18:15:45 PM	Sent	51931263005	El codigo generado es: 608786		
4/06/2024 18:15:36 PM	Sent	51931263005	El codigo generado es: 360102		
4/06/2024 18:15:27 PM	Sent	51931263005	El codigo generado es: 522116		
4/06/2024 18:15:19 PM	Sent	51931263005	El codigo generado es: 197894		
4/06/2024 18:11:45 PM	Sent	51931263005	El codigo generado es: 143288		
4/06/2024 18:11:37 PM	Sent	51931263005	El codigo generado es: 339340		
4/06/2024 18:11:30 PM	Sent	51931263005	El codigo generado es: 444840		
4/06/2024 18:11:20 PM	Sent	51931263005	El codigo generado es: 383691		
4/06/2024 17:59:59 PM	Sent	51931263005	El codigo generado es: 334646		
4/06/2024 17:59:42 PM	Sent	51931263005	El codigo generado es: 653458		
4/06/2024 17:59:14 PM	Sent	51931263005	El codigo generado es: 160821		
4/06/2024 17:57:32 PM	Sent	51931263005	El codigo generado es: 880136		
4/06/2024 07:37:59 AM	Sent	51931263005	El codigo generado es: 732818		
4/06/2024 07:36:23 AM	Sent	51931263005	El codigo generado es: 396529		
4/06/2024 07:35:31 AM	Sent	51931263005	El codigo generado es: 792545		
4/06/2024 07:35:02 AM	Sent	51931263005	El codigo generado es: 846408		

page 1 of 1 Show 500 Filter: 51931263005

Send time: 4/06/2024 18:18:04 PM
Connector:
To: 51931263005
From: 5115101149
Status: 200, Success: Message accepted by the SMPP gateway.
Error:
Message: El codigo generado es: 608786

Fuente: Escrito N° 1 de fecha 25 de julio de 2024 (captura de pantalla); y archivo de correo electrónico acompañado al escrito (registro N° 63483-2024/MPV) del 18 de setiembre de 2024, remitidos por Fravatel.

291. Como elemento de refuerzo, en el Informe de la DFI se observó una entrega selectiva de SMS, pues los mensajes enviados no siempre llegaban a su destino, según contengan ciertas palabras, se trate de mensajes de mercadeo o transmitan claves de un solo uso. Esto se materializaría mediante el mecanismo de asignar en el *message_id* de la primitiva *submit_sm_resp* un tipo de numeración que no corresponde para aquellos SMS que obtienen el estado *delivered*, lo que conduce a que no prospere la entrega de los mensajes. Asimismo, a partir de algunos correos electrónicos considerados por el CCP, se desprende el tipo de contenido específico de los SMS A2P que estarían teniendo problemas para su entrega.
292. Por tanto, este Tribunal comparte el análisis efectuado por la DFI en su Informe y el CCP al apreciar que los medios probatorios analizados acreditan que los SMS A2P enviados por Fravatel que no llegaron a ser entregados por el operador móvil (Viettel) hacia sus usuarios móviles fueron aquellos que presentaron palabras especiales como “código”, “code” o “clave” acompañadas de una secuencia numérica.

(ii) Con relación a las pruebas ejecutadas por Fravatel para verificar el tipo de SMS en estado *sent* y *delivered*

293. Mediante escrito presentado por Fravatel con fecha 27 de agosto de 2024, remitió adjunto un archivo de captura denominado “Prueba de envio.pcapng” que contiene las pruebas realizadas por Fravatel el 17 de julio 2024 y en el cual figura la operación de dos (2) mensajes seguidos por parte de ESME (Fravatel) ⁽¹⁵⁶⁾.

Imagen N° 23: Pruebas de SMS enviados por Fravatel hacia Viettel en el archivo pcap “Prueba de envio pcapng.”

Número de prueba	Número de origen (Fravatel)	Número de destino (Viettel)	Mensaje
Prueba 1	5115100000	51901678982	Llama al numero para contacto 02885687
Prueba 2	5115100000	51901678982	Tu código parala acceder a la beca es : 45654321

Fuente: Cuadro N° 19 de la Resolución Impugnada elaborado por la ST-CCO

294. De la revisión de dicha información, el Informe de la DFI concluye que en la prueba 1, los mensajes que no contenían palabras asociadas a “código”, aun cuando incluían secuencias numéricas, alcanzaron el estado *delivered*, registrándose las cuatro (4) primitivas previstas por el protocolo SMPP v3.4.
295. En efecto, el valor hexadecimal consignado en el parámetro *message_id* de la primitiva *submit_sm_resp*, tras ser convertido a formato decimal de diez (10) dígitos, pudo ser correlacionado posteriormente con el valor consignado en el parámetro *message* de la primitiva *deliver_sm*, verificándose así la trazabilidad completa del mensaje tras la emisión de la primitiva *deliver_sm_resp*.

Imagen N° 24: Captura de pantalla del archivo pcap – Prueba 1

Sequence #	Message id.	Info	SMSC identifier	Originator address	Message
11723309		Submit_sm		5115100000	Llama al numero para contacto 02885687
11723309	B1D595EB	Submit_sm - resp: "Ok"			
84590		Deliver_sm	B1D595EB	51901678982	id:2983564779 sub:000 dlvr:000 submit date:2407
84590		Deliver_sm - resp: ""			
11723310		Submit_sm		5115100000	Tu codigo parala acceder a la beca es : 45654321
11723310	81409585	Submit_sm - resp: "Ok"			

Fuente: Informe N° 000188-2025-DFI-SDF/OSIPTEL y escrito (registro N° 58671-2024-MPV).

Imagen N° 25: Conversión del *message_id* en código hexadecimal del SMS A2P en estado *delivered* a código decimal

Ingrese el número hexadecimal:

B1D595EB

= Convertir x Reset ↕ Cambiar

Valor Decimal:

2983564779

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de
Reglamento la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados
Digitales y sus modificatorias. La integridad del documento
y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en:
<https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>

Fuente: Informe N° 000188-2025-DFI-SDF/OSIPTTEL y escrito (registro N° 58671-2024-MPV).

296. En cuanto a la referida prueba 2, correspondiente al envío de mensajes que sí contenían la palabra “código” acompañada de números, el parámetro *message_id* consignado en la primitiva *submit_sm_resp* presentaba una numeración de ocho (8) dígitos —distinta a la observada en las pruebas anteriores— y no se registraba la continuación de la trazabilidad, al no observarse las primitivas *deliver_sm* y *deliver_sm_resp*.

Imagen N° 26: Captura de pantalla del archivo pcap – Prueba 2

Sequence #	Message id.	Info	SMSC identifier	Originator address	Message
11723309		Submit_sm		5115100000	Llama al numero para contacto 02885687
11723309	B1D595EB	Submit_sm - resp: "Ok"			
84590		Deliver_sm	B1D595EB	51901678982	id:2983564779 sub:000 dlvr:000 submit date:2407
84590		Deliver_sm - resp: "-"			
11723310		Submit_sm		5115100000	Tu codigo parala acceder a la beca es : 45654321
11723310	81409585	Submit_sm - resp: "Ok"			

Fuente: Informe N° 000188-2025-DFI-SDF/OSIPTTEL y escrito (registro N° 58671-2024-MPV).

297. Sobre ambas pruebas, la DFI advierte la existencia de dos secuencias asignadas por la SMSC de Viettel en el campo *message_id* de la primitiva *submit_sm_resp*, una “B1D595EB” (formato hexadecimal de la Prueba 1) y otra “81409585” de ocho dígitos (Prueba 2) ⁽¹⁵⁷⁾. No resulta propio de un SMSC el uso de dos secuencias de numeración para mensajes sometidos al mismo flujo operativo; además, considerando que la solicitud de entrega de ambos mensajes fue realizada de manera consecutiva, resultaba esperable que los valores asignados

¹⁵⁷

Ver fundamentos 28 y 29 del Informe N° 00188-2025-DFI-SDF/OSIPTTEL.

en el campo *message_id* mantuvieran una secuencia de numeración, porque esta numeración debería ser única y creciente ⁽¹⁵⁸⁾.

298. Ahora bien, tras detallarse en los fundamentos precedentes que, hasta mediados de julio del 2024, los SMS A2P de tipo OTP que contienen palabras asociadas a “código” o “token” junto con una secuencia numérica únicamente obtienen el estado *sent*, y que el parámetro *message_id* de la primitiva *submit_sm_resp* se compone del número alfanumérico “2ad223lkjsad” para todos los mensajes en dicho estado, este Tribunal observa, conforme al Informe de la DFI, que en la referida prueba 2 realizada por Fravatel el 17 de julio del 2024 y los medios probatorios posteriores a dicho periodo se presenta una variación respecto al tipo de numeración asignada a la primitiva *submit_sm_resp* para los mensajes no entregados, reemplazándose el valor alfanumérico por valores numéricos compuesto por ocho (8) dígitos distintos para cada mensaje. No obstante, persiste el estado *sent* de los SMS A2P según el contenido del mensaje.

Imagen N° 27: Captura de pantalla del archivo pcap

Time	Originator address	Recipient address	Sequence #	Message id.	Source	Destination	P
1 2024-0...	5115100000	51901678982	11723309	81D595EB	10.11.20.84	181.176.254.250	S
2 2024-0...			11723309		181.176.254.250	10.11.20.84	S
3 2024-0...	51901678982	5115100000	84590		181.176.254.250	10.11.20.84	S
4 2024-0...			84590		10.11.20.84	181.176.254.250	S
5 2024-0...	5115100000	51901678982	11723310		10.11.20.84	181.176.254.250	S
6 2024-0...			11723310	81409585	181.176.254.250	10.11.20.84	S

Fuente: Escrito (registro N° 58671-2024/MPV), remitido por Fravatel.

Nota: En la imagen se ha resaltado con color azul el *message_id* en formato hexadecimal correspondiente al mensaje en estado *delivered*; asimismo, se ha resaltado con color rojo el *message_id* en formato numérico de ocho dígitos correspondiente al mensaje en estado *sent*.

299. Este hecho resulta coincidente con dos de las cinco pruebas ⁽¹⁵⁹⁾ efectuadas por Fravatel el 27 de agosto de 2024. Sobre dichas pruebas, la DFI señala en su Informe que, en determinados mensajes OTP, se advierte la existencia de una secuencia en el campo *message_id* de la primitiva *submit_sm_resp* con un valor compuesto por ocho (8) dígitos, en lugar de consignar un identificador en formato hexadecimal —como el observado en los mensajes que sí alcanzaban el estado *delivered*— o, alternativamente, un parámetro *message_id* expresado directamente en formato decimal de diez (10) dígitos que permitiera efectuar la correlación correspondiente en el flujo del protocolo SMPP. En consecuencia, al no haberse emitido la primitiva *deliver_sm*, no fue posible verificar la trazabilidad completa del mensaje, registrándose únicamente el estado *sent* ⁽¹⁶⁰⁾.

¹⁵⁸ Ver fundamento 32 del Informe N° 00188-2025-DFI-SDF/OSIPTEL.

¹⁵⁹ Las dos pruebas remitidas por Fravatel en el Escrito (registro N° 58671-2024/MPV) se denominan “mensaje 1 – OTPpcapng” y “mensaje 3 – OTP.pcapng”.

¹⁶⁰ Ver fundamentos 36 al 43 del Informe N° 00188-2025-DFI-SDF/OSIPTEL.

Imagen N° 28: SMS A2P con parámetro *message_id* en código numérico de 8 dígitos con trazabilidad incompleta – Prueba 1

Sequence #	Message id.	Info	SMSC identifier	Originator address	Message
14864140		Submit_sm		5115100000	En PRONABEC nunca te pediremos este dato
14864140	97591181	Submit_sm - resp: "Ok"			

Fuente: Escrito (registro N° 58671-2024/MPV), remitido por Fravatel.

Imagen N° 29: SMS A2P con parámetro *message_id* en código numérico de 8 dígitos con trazabilidad incompleta – Prueba 2

Sequence #	Message id.	Info	SMSC identifier	Originator address	Message
14879740		Submit_sm		5115100000	ONPE - VENP Su código de ingreso es: 005
14879740	92251813	Submit_sm - resp: "Ok"			

Fuente: Escrito (registro N° 58671-2024/MPV), remitido por Fravatel.

300. Respecto a las tres pruebas restantes remitidas por Fravatel ⁽¹⁶¹⁾, si bien el campo *message_id* de la primitiva *submit_sm_resp* contenía un identificador en formato hexadecimal, tampoco fue posible verificar la trazabilidad completa del mensaje debido a que no se registraron las primitivas posteriores. En consecuencia, los mensajes permanecieron en estado *sent*, sin alcanzar el estado *delivered*.

Imagen N° 30: SMS A2P con parámetro *message_id* en código hexadecimal con trazabilidad incompleta

Sequence #	Message id.	Info	SMSC identifier	Originator address	Message
14881803		Submit_sm		5115100000	CLARO le recuerda que tiene un compromiso
14881803	A1CE7120	Submit_sm - resp: "Ok"			

Fuente: Escrito (registro N° 58671-2024/MPV), remitido por Fravatel.

301. En efecto, según el Informe de la DFI y conforme observa este Tribunal, en las cinco pruebas únicamente se registran las primitivas *submit_sm* y *submit_sm_resp*, por lo cual no se puede verificar la trazabilidad completa que debería observarse en el ciclo de vida del SMS conforme al protocolo SMPP v3.4. Asimismo, la variación en el tipo de numeración del campo *message_id* antes descrita constituye una operación impropia del protocolo SMPP v 3.4, en tanto este debería permitir el seguimiento individualizado de cada mensaje. Ello cobra especial relevancia considerando que, pese a la modificación observada en el parámetro *message_id*, determinados mensajes A2P de tipo OTP continuaban permaneciendo en estado *sent*.
302. Aunado a ello, se evidencia que la entrega de determinados SMS A2P presentaba variaciones en función del contenido del mensaje, pues aquellos que incluían determinadas palabras asociadas a códigos de verificación junto con secuencias numéricas registraban resultados distintos (estado *sent* denominado "código 200") en comparación con otros mensajes (estado *delivered* denominado

¹⁶¹ Las tres pruebas remitidas por Fravatel en el Escrito (registro N° 58671-2024/MPV) se denominan "mensaje 2 – OTPpcapng", "mensaje 4 – OTP.pcapng" y "mensaje 5 – OTP.pcapng".

“código 201”). Esto consta en las siguientes imágenes analizadas por el CCP (162).

Imagen N° 31: SMS A2P en estado *sent* (código 200) con parámetro *message_id* en código numérico de 8 dígitos

MessageTo	MessageFrom	MessageText	MessageId
51931837924	5115100787	Registra deuda por papeletas que podria generar la Captura a la placa ...	80048290
51928161093	5115101149	El codigo generado es: 600232	80048489
+51995775248	+5115100790	Banco de la Naci?n: Estimado cliente, tenemos una alerta de posible fr...	80051340
+51990919808	+5115100790	Banco de la Nación: Estimado cliente, tenemos una alerta de posible fr...	80056116
51918446256	5117006313	Hola DEMETRIO, en Mibanco queremos saber que tan probable es que...	80056445
+51900568929	+5115100790	INTERBANK:IVAN,FRENTE A SU CONDUCTA MOROSA, SE INGRESARA ...	80059954
+51987518324	+5115100790	IAN; Aprovecha y paga la deuda de tu TC Visacuota vencida S/. 518.97...	80061037
51928326563	5117006313	Hola ELADIO, en Mibanco queremos saber que tan probable es que no...	80063068

Fuente: Escrito (registro N° 58671-2024/MPV), remitido por Fravatel.

162

Las siguientes imágenes no fueron analizadas por la DFI debido a que, a diferencia del resto de pruebas remitidas por Fravatel como anexos independientes del escrito de fecha 27 de agosto de 2024 (Registro N° 58671-2024/MPV) las cuales fueron remitidas por la ST-CCO a la DFI, estas se encontraban incorporadas dentro del cuerpo del referido escrito (Ver páginas 5 y 6). No obstante, en tanto evidenciarían la persistencia del patrón de conducta asociado al bloqueo, el CCP las consideró en los fundamentos 387 y 388 de la Resolución Impugnada. En ese mismo sentido, este Tribunal estima pertinente traerlas a colación en la presente resolución.

Imagen N° 32: SMS A2P en estado *delivered* (código 201) con parámetro *message_id* en código numérico de 8 dígitos

MessageTo	MessageFrom	MessageText	MessageType	MessageId
+51928849285	+15100600	Marizol Ganaste \$/50 en ticketazo! Gracias por jugar con tu tarjeta y lograr 1 PUNTO o mas en Júlaca Vence en 7 d...	sms.text	9F38F57E
51967029113	+9022020	SENATI a solicitud de su empresa lo ha inscrito en el curso online NRC 2518. Revise su correo personal (Bandeja o S...	sms.text	A8C572D1
51967029113	+9022020	SENATI a solicitud de su empresa lo ha inscrito en el curso online NRC 3130. Revise su correo personal (Bandeja o S...	sms.text	A8C57334
51931769091	+9022020	Vinculaste un nuevo dispositivo a tu Prexpe. Si no fuiste tu, escribenos a info@prexpe.com.pe o al chat de ayuda p...	sms.text	A19DAD06
+51986938627	+15100600	CAJA HUANCAYO, te informa que se acaba de realizar un debito de USD0.08 de su cuenta. Si no esta conforme lla...	sms.text	AD89E3A4
51910440594	+9022020	Vinculaste un nuevo dispositivo a tu Prexpe. Si no fuiste tu, escribenos a info@prexpe.com.pe o al chat de ayuda p...	sms.text	A8C57AD6
+51910997944	+15100600	Instalamos tu pedido Hogar con exito! Te compartimos unos TIPS para que disfrutes de tu internet al maximo http://...	sms.text	9F3C08EC
+51930339238	+15100600	Elige la fecha de instalacion para tu pedido Hogar aqui http://aldm.co/2K5gcFyJ	sms.text	9CD95A72
+51910126901	+15100600	Agendamos la fecha de instalacion de tu pedido. Ingres y verifica tus datos para asegurar tu visita aqui: http://al...	sms.text	A8C583F4
+51941878716	+15100600	Agendamos la fecha de instalacion de tu pedido. Ingres y verifica tus datos para asegurar tu visita aqui: http://al...	sms.text	AD89ED69
+51921158433	+15100600	AMELIA, la cita de instalacion de tu pedido Hogar ha sido cancelada. Lamentamos los inconvenientes.	sms.text	AB27CE58
+51970451554	+15100600	Agendamos la fecha de instalacion de tu pedido. Ingres y verifica tus datos para asegurar tu visita aqui: http://al...	sms.text	9CD95ADD
+51935331467	+15100600	Agendamos la fecha de instalacion de tu pedido. Ingres y verifica tus datos para asegurar tu visita aqui: http://al...	sms.text	9F3C0C84
+51925683343	+15100600	BEJAR, registramos el reporte de averia de tu servicio Hogar. Revisalo aqui: http://aldm.co/2K5gdUGn	sms.text	9F3C0C8A
+51930652475	+15100600	Agendamos la fecha de instalacion de tu pedido. Ingres y verifica tus datos para asegurar tu visita aqui: http://al...	sms.text	A8C57334
+51925683343	+15100600	Agendamos la fecha de instalacion de tu pedido. Ingres y verifica tus datos para asegurar tu visita aqui: http://al...	sms.text	A8C57334
+51994772226	+15100600	Agendamos la fecha de instalacion de tu pedido. Ingres y verifica tus datos para asegurar tu visita aqui: http://al...	sms.text	A8C57334
+51930588635	+15100600	Agendamos la fecha de instalacion de tu pedido. Ingres y verifica tus datos para asegurar tu visita aqui: http://al...	sms.text	A8C57334
+51910405908	+15100600	Agendamos la fecha de instalacion de tu pedido. Ingres y verifica tus datos para asegurar tu visita aqui: http://al...	sms.text	A8C57334
+51946524301	+15100600	Elige la fecha de instalacion para tu pedido Hogar aqui http://aldm.co/2K5gcCdH	sms.text	A8C57334
+51973237229	+15100600	Agendamos la fecha de instalacion de tu pedido. Ingres y verifica tus datos para asegurar tu visita aqui: http://al...	sms.text	A8C57334
adriagoAY\AppData\Roaming\HeidiSQL\Backups\query-tab-2024-08-22_17-19-41-348.sql" (193 B) en pestaña de consulta #2 */				
e pantalla: 100% */				
log WHERE Date(SendTime) >= '2024-08-26' AND Date(SendTime) < '2024-08-27' AND Gateway = 'Bitel_OUT1' AND StatusCode = '201';				

Fuente: Escrito (registro N° 58671-2024/MPV), remitido por Fravatel.

303. Tanto la cantidad de ocho (8) dígitos de la numeración consignada en el parámetro *message_id*, como la continuidad del patrón respecto de los mensajes que solo alcanzan el estado *sent* se observan en los archivos pcap y correos electrónicos remitidos por Fravatel a Viettel los días 7 y 27 de agosto, 13 de septiembre⁽¹⁶³⁾ y 3 de octubre de 2024⁽¹⁶⁴⁾.
304. A partir de la prueba ejecutada por Fravatel el 25 de septiembre de 2024, la DFI también advierte que los SMS A2P de tipo MKT presentaban problemas semejantes a los identificados respecto de los mensajes OTP, esto es, trazabilidad incompleta y permanencia en estado *sent* cuando contenían enlaces de WhatsApp y/o direcciones URL. Del mismo modo, en dicha prueba se ratificó la persistencia de incidencias respecto de los mensajes OTP⁽¹⁶⁵⁾ ⁽¹⁶⁶⁾.

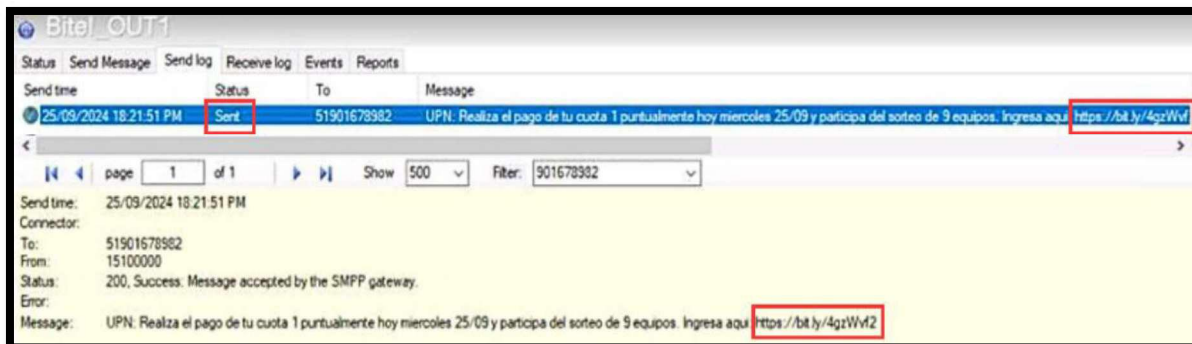
¹⁶³ Los correos electrónicos fueron remitidos por Fravatel mediante escrito (Registro N° 63483-2024/MPV), de fecha 18 de setiembre de 2024.

¹⁶⁴ El correo electrónico fue remitido por Fravatel mediante escrito (registro N° 05965 2025/MPV), del 24 de febrero de 2025.

¹⁶⁵ Fravatel remitió un total de seis (6) capturas de pantalla, de las cuales las pruebas 2, 3, 4 y 5 muestran SMS A2P de tipo MKT en estado *sent*, mientras que las pruebas 1 y 6 corresponden a SMS A2P en estado *delivered*.

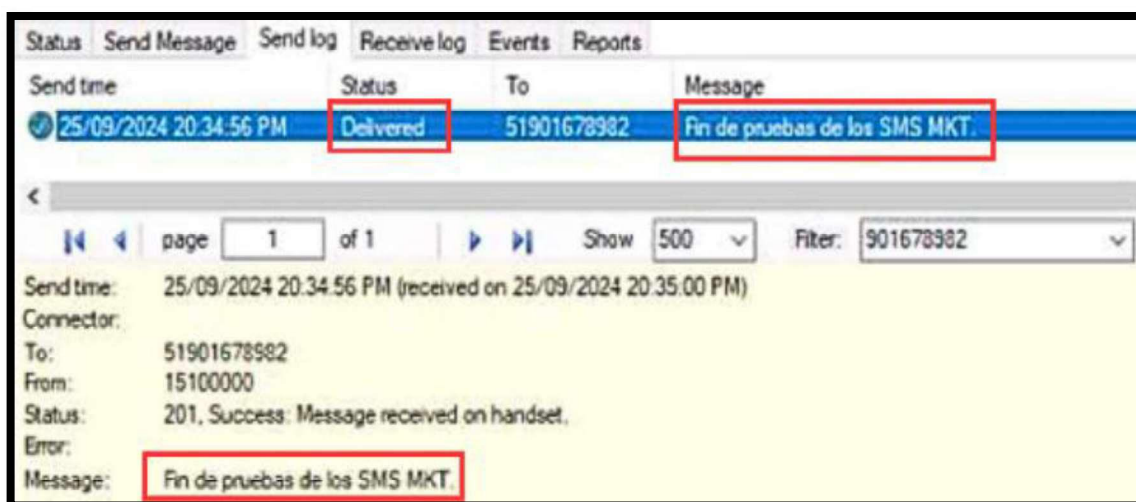
¹⁶⁶ El análisis de cada una de las pruebas realizadas por Fravatel el 25 de septiembre de 2024 se encuentra desarrollado en los fundamentos 101 al 122 del Informe N° 00188-2025-DFI-SDF/OSIPTEL.

Imagen N° 33: Captura de pantalla de un SMS A2P de tipo MKT con un enlace, en estado *sent* ⁽¹⁶⁷⁾



Escrito (registro N° 64796-2024/MPV), del 25 de setiembre de 2024.

Imagen N° 34: Captura de pantalla de un SMS A2P de tipo MKT sin un enlace, en estado *delivered* ⁽¹⁶⁸⁾



Fuente: Escrito (registro N° 64796-2024/MPV) del 25 de setiembre de 2024.

(iii) Con relación a las pcaps observadas en la reunión entre OSIPTEL y Fravatel respecto a la entrega de los SMS A2P

305. El 30 de septiembre de 2024 se llevó a cabo una reunión sostenida entre OSIPTEL y Fravatel con la finalidad de exponer y absolver diversas consideraciones relacionadas con la materia objeto de controversia, así como mostrar los medios probatorios consistentes en archivos pcap y capturas de pantalla remitidos por Fravatel al OSIPTEL hasta dicha fecha. Además, durante dicha reunión se realizaron pruebas en tiempo real con el propósito de observar

¹⁶⁷ Ver fundamento 110 del Informe N° 00188-2025-DFI-SDF/OSIPTEL.

¹⁶⁸ Ver fundamentos 118 al 120 del Informe N° 00188-2025-DFI-SDF/OSIPTEL.

la trazabilidad de los mensajes que registraban los estados *sent* y *delivered*, en función de su contenido.

306. Posteriormente, Fravatel remitió, mediante el Escrito (Registro N° 67100-2024-MPV) de fecha 10 de octubre de 2024, los archivos pcap proyectados durante dicha reunión.
307. Al respecto, conforme se desprende del Informe de la DFI, a partir de la revisión del video de la reunión en el cual fueron apreciados los archivos pcaps y se ejecutaron pruebas, se advirtió nuevamente el patrón antes descrito, consistente en los problemas en el procesamiento de SMS A2P de tipo OTP en caso contenga palabras especiales relacionadas con el término “código” acompañado de una secuencia numérica y con relación al tipo MKT si contienen un enlace o URL. Incluso, respecto de determinados mensajes OTP, se verificó que cuando la palabra “token” era modificada por expresiones como “T0K3N”, el mensaje sí alcanzaba el estado *delivered* ⁽¹⁶⁹⁾.

Imagen N° 35: Captura de pantalla del archivo de vídeo con el estado de los SMS A2P de prueba de la reunión entre OSIPTEL y Fravatel

Status	Send time	Message
Sent	30/09/2024 17:15:10 PM	LG Peru: Usted puede comunicarse mediante WhatsApp, ingrese a wa.me/5114180900
Sent	30/09/2024 17:14:43 PM	UPN: Realiza el pago de tu cuota 1 puntualmente hoy miércoles 25/09 y participa del sorteo de 9 equipos. Ingresa aquí: https://bit.ly/4gtWd
Delivered	30/09/2024 17:11:01 PM	FALABELLA: Melessa por FALTA DE PAGO te vistaremos en PSJ. MERCEDES INDACOCHEA 236 PISO 3 URB.
Sent	30/09/2024 17:10:25 PM	FALABELLA: Melessa por FALTA DE PAGO te vistaremos en PSJ. MERCEDES INDACOCHEA 236 PISO 3 URB. CARLOS CUETO FERNAN
Sent	30/09/2024 17:09:52 PM	CARRION: Te invitamos al OPEN CARRION Este 28 de setiembre a las 10:30 AM en sede Sede. Los Olivos Av. Universitaria 3750. Inscribete
Delivered	30/09/2024 17:09:04 PM	BANCO RIPLEY esta promocion se termina hoy Black Friday
Delivered	30/09/2024 17:07:57 PM	BANCO le da la bienvenida
Delivered	30/09/2024 17:07:37 PM	BANCO
Sent	30/09/2024 17:07:28 PM	BANCO de acceso es 537245
Sent	30/09/2024 17:06:44 PM	BANCO su codigo de acceso es 537245
Sent	30/09/2024 17:05:15 PM	BANCO su codigo de acceso es 537245
Sent	30/09/2024 16:49:10 PM	TARUETA W. Este es tu token 281406
Delivered	30/09/2024 16:47:42 PM	TARUETA W. Este es tu T0K3N 281406
Sent	30/09/2024 16:46:38 PM	TARUETA W. Este es tu llave 281406
Sent	30/09/2024 16:45:45 PM	TARUETA W. Este es tu clave 281406
Sent	30/09/2024 16:44:30 PM	TARUETA W. Este es tu password 281406
Delivered	30/09/2024 16:43:06 PM	FALABELLA: Melessa por FALTA DE PAGO te vistaremos en PSJ. MERCEDES INDACOCHEA 236 PISO 3 URB. CARLOS CUETO FERNAN
Delivered	30/09/2024 16:41:44 PM	TARUETA W. Este es tu T0K3N 281406
Sent	30/09/2024 16:40:42 PM	TARUETA W. Este es tu codigo 281406
Sent	30/09/2024 16:38:10 PM	BANCO de la NACION. Estimado cliente, tenemos una alerta irregular MultiRed, comuniquese al 5192000 anexo 93120
Delivered	30/09/2024 16:35:41 PM	PRONABEC: T0K3N para la firma electronica SIBEC: 5452
Sent	30/09/2024 16:35:03 PM	PRONABEC: tu codigo para la firma electronica SIBEC: 5452

Fuente: Archivo de vídeo de la grabación de la reunión de trabajo del 30 de setiembre de 2024 (Minuto de la grabación: 01:03:34) ⁽¹⁷⁰⁾.

308. La DFI identificó nuevamente la presencia de un código de ocho (8) dígitos en el campo *message_id*, así como una trazabilidad incompleta respecto de aquellos mensajes que registraban el estado *sent*; siendo que dicha situación acaecía en función del contenido de los mensajes analizados ⁽¹⁷¹⁾, tanto en los SMS de tipo OTP como MKT.

¹⁶⁹ Ver fundamentos 123 al 165 del Informe N° 00188-2025-DFI-SDF/OSIPTEL.

¹⁷⁰ Dicha captura no se encuentra contenida en el Informe de la DFI, sino que ha sido incorporada por el CCP en la Resolución Impugnada con la finalidad de evidenciar el contenido de los mensajes y distinguir aquellos que se encuentran en estado *sent* de los que figuran en estado *delivered*.

¹⁷¹ Ver fundamentos 113 al 115 del Informe N° 00188-2025-DFI-SDF/OSIPTEL.

309. La presencia del referido número de ocho (8) dígitos, así como la trazabilidad incompleta del envío de SMS, se advierte en las 5 pruebas remitidas por Fravatel en el Escrito (Registro N° 67100-2024-MPV) de fecha 10 de octubre de 2024, conforme a la siguiente imagen.

Imagen N° 36: Captura de pantalla de un archivo pcapng. con trazabilidad incompleta

Sequence #	Message id.	Info	SMSC ident	Originator ad	Message
2865497		Submit_sm	5115100000	CARRION	Te invitamos al OPEN CARRION. Este 28 de setiembre a las
2865497	94594550	Submit_sm - resp: "Ok"			
2865499		[TCP ACKed unseen segm...	5115100000	FALABELLA	Melissa por FALTA DE PAGO te visitaremos en PSJ, MERCE
2865499	86357354	[TCP ACKed unseen segm...			
2865499	94165403	Submit_sm - resp: "Ok"			
28655095		[TCP ACKed unseen segm...	5115100000	UPN	Realiza el pago de tu cuota 1 puntualmente hoy miercoles 25/
28655095	88886669	[TCP ACKed unseen segm...			
2865513		[TCP ACKed unseen segm...	5115100000	LG Peru	Usted puede comunicarse mediante whatsapp, ingrese a wa
2865513	80928640	[TCP ACKed unseen segm...			

Fuente: Escrito (Registro N° 67100-2024-MPV) de fecha 10 de octubre del 2024

310. En consecuencia, de la revisión de los medios probatorios expuestos y analizados en el Informe de la DFI, este Tribunal ha identificado la existencia de un patrón al no completarse la trazabilidad de los SMS A2P en estado *sent*, así como en el tipo de contenido de los mensajes que no habrían sido entregados a la red de Viettel. Así, determinados mensajes —en particular, aquellos que contienen términos asociados a OTP acompañados de secuencias numéricas o mensajes de tipo MKT con enlaces— permanecen en estado *sent* sin completar su trazabilidad, verificando únicamente las operaciones *submit_sm* y *submit_sm_resp*.
311. En contraste, los mensajes con contenido distinto alcanzan el estado *delivered*, registrando la trazabilidad completa mediante las operaciones *deliver_sm* y *deliver_sm_resp*.
312. Si bien este Tribunal advierte la existencia de algunos mensajes que, pese a presentar características similares —como palabras asociadas a “código”, “clave” u otras expresiones vinculadas a mecanismos de verificación acompañadas de una secuencia numérica— sí lograron ser entregados, ello no resulta suficiente para desvirtuar la existencia del patrón identificado entre los mensajes solamente enviados y aquellos que sí eran efectivamente recibidos por sus destinatarios finales.
313. El período investigado comprende desde el 28 de mayo hasta el 11 de octubre de 2024 y, a lo largo de dicho intervalo, los diversos medios probatorios incorporados al expediente —entre ellos, correos electrónicos, capturas de pantalla, archivos pcap, pruebas ejecutadas en tiempo real y el informe elaborado por la DFI— evidencian, de manera predominante y consistente, que los mensajes OTP que contenían términos asociados a códigos de verificación acompañados de secuencias numéricas, así como los mensajes MKT que incluían enlaces o direcciones URL, registraban incidencias en su procesamiento y no alcanzaban el estado *delivered*.



314. Por tanto, la existencia de ciertos casos en los que determinados mensajes con características semejantes sí fueron entregados, no rompe ni invalida el patrón advertido. Ello, debido a que se han constatado incidencias diferenciadas y reiteradas que se presentan en un número significativo de casos a lo largo del período materia de investigación.
315. En ese sentido, las referidas situaciones particulares detectadas constituyen eventos que, frente al conjunto de medios probatorios evaluados, no resultan suficientes para desvirtuar la regularidad del comportamiento observado ni las características específicas bajo las cuales determinados tipos de mensaje presentaban problemas en su entrega.

(iv) Con relación al comportamiento de Viettel frente a las incidencias reportadas por Fravatel

316. Conforme a la Resolución Impugnada, este Tribunal advierte que el CCP analizó: (i) las respuestas remitidas vía correo electrónico por Viettel, y (ii) tres (3) informes técnicos elaborados por dicha empresa debido a los reportes efectuados por Fravatel respecto a fallas en la entrega de SMS A2P.
317. Ahora bien, de la revisión de los medios probatorios obrantes en el expediente, conforme a lo señalado por la DFI ⁽¹⁷²⁾, no se advierte que Viettel haya generado tickets de atención respecto de los reportes efectuados por Fravatel relacionados con la falta de entrega de determinados SMS A2P. En ese sentido, a través del correo electrónico de fecha 30 de mayo de 2024, se observa que Viettel no brindó respuesta a la solicitud formulada por Fravatel para la atención del problema reportado, lo que evidencia, prima facie, una ausencia de actuación orientada a gestionar la incidencia comunicada ⁽¹⁷³⁾.

¹⁷² Ver fundamentos 225 al 230 del Informe N° 00188-2025-DFI-SDF/OSIPTTEL.

¹⁷³ A lo largo del procedimiento sancionador, Fravatel remitió diversas cadenas de correos electrónicos relacionadas con los reportes de problemas en el envío de SMS A2P. Dichas cadenas fueron presentadas mediante enlaces de Google Drive adjuntos a distintos escritos y contienen correos correspondientes a fechas diversas. En ese contexto, el escrito presentado el 18 de septiembre de 2024 incorpora tanto correos que ya habían sido remitidos mediante el escrito del 27 de agosto de 2024 como correos adicionales que no formaban parte de este último. Del mismo modo, el escrito del 27 de agosto de 2024 contiene determinados correos que no fueron nuevamente remitidos en septiembre.

Es posible encontrar situaciones en las que un correo de fecha 30 de mayo de 2024 haya sido remitido recién mediante el escrito del 18 de septiembre de 2024, pese a que pudo haber sido presentado con anterioridad, así como casos en los que un mismo correo se encuentre contenido en más de un escrito. A efectos del presente análisis, debe tenerse en cuenta que la fecha relevante corresponde a la del propio correo electrónico y no a la fecha del escrito mediante el cual este fue remitido a la ST-CCO.

Imagen N° 37: Correo electrónico de fecha 30 de mayo de 2024 enviado por Fravatel a Viettel



Fuente: Archivo de correo electrónico acompañado al escrito (registro N° 63483 2024/MPV), del 18 de setiembre de 2024, remitido por Fravatel

318. Asimismo, de los diversos correos electrónicos remitidos por Fravatel a Viettel, se advierte que esta última únicamente brindó respuesta a dos de los reportes formulados, específicamente los correos electrónicos de fechas 30 de mayo y 4 de junio de 2024 enviados por Fravatel. En dichos casos, el análisis efectuado por Viettel para descartar la existencia de incidencias se habría circunscrito a verificar si el mismo número de destino al que se dirigían los SMS A2P cuestionados habían recibido otros mensajes, sin que se advierta la realización de actuaciones adicionales orientadas a identificar las causas específicas de los problemas reportados por Fravatel.



Imagen N° 38: Correo electrónico de fecha 30 de mayo de 2024 enviado por Viettel a Fravatel

From: richard [<mailto:richard.balbuena@bitel.com.pe>]
Sent: jueves, 30 de mayo de 2024 15:17
To: 'Carlos Carcamo'; 'pedro yllia'
Cc: truc@viettel.com.vn; 'edie hinojosa'; 'core ful'; 'Enrique'; asuntosregulatorios@bitel.com.pe
Subject: RE: Problemas para terminar SMS en la RED de BITEL

Estimado Fravatel,

Estuvimos revisando en nuestros logs y no se encontró evidencia alguna de los sms reportados como no entregados, sin embargo si se observa tráfico del número origen,

Original Address	Destination Address	Submission Time	Final Time	Sm Status
15100000	242451925630457	2024-05-28 13:04:32	2024-05-28 13:04:33	DELIVERY_SUCCE
15100000	242451925630457	2024-05-28 13:04:10	2024-05-28 13:04:11	DELIVERY_SUCCE
15100000	242451925630457	2024-05-28 13:03:54	2024-05-28 13:03:55	DELIVERY_SUCCE
15100000	242451925630457	2024-05-28 13:03:38	2024-05-28 13:03:38	DELIVERY_SUCCE
15100000	242451925630457	2024-05-28 13:03:26	2024-05-28 13:03:27	DELIVERY_SUCCE
15100000	242451925630457	2024-05-28 12:58:23	2024-05-28 12:58:24	DELIVERY_SUCCE
15100000	242451925630457	2024-05-28 12:57:55	2024-05-28 12:57:56	DELIVERY_SUCCE
15100000	242451925630457	2024-05-28 12:57:25	2024-05-28 12:57:27	DELIVERY_SUCCE
15100000	242451925630457	2024-05-28 12:57:09	2024-05-28 12:57:10	DELIVERY_SUCCE
15100000	242451925630457	2024-05-28 12:56:48	2024-05-28 12:56:49	DELIVERY_SUCCE
15100000	242451925630457	2024-05-28 12:55:51	2024-05-28 12:55:51	DELIVERY_SUCCE

Fuente: Archivo de correo electrónico acompañado al escrito (registro N° 58671-2024/MPV), del 27 de agosto de 2024, remitido por Fravatel

Imagen N° 39: Correo electrónico de fecha 4 de junio de 2024 enviado por Viettel a Fravatel

De: Enrique <enrique.sebastian@bitel.com.pe>
Fecha: martes, 4 de junio de 2024, 17:41
Para: <denys.choa@fravatel.com.pe>, 'Carlos Carcamo' <carlos.carcamo@bitel.com.pe>
CC: 'manuel ibanez' <manuel.ibanez@fravatel.com.pe>, 'NOC Fravatel' <soporte@fravatel.com.pe>, <noc@fravatel.com.pe>, 'pedro yllia' <pedro.yllia@bitel.com.pe>, 'richard' <richard.balbuena@bitel.com.pe>, 'edie hinojosa' <edie.hinojosa@bitel.com.pe>, <truclc@viettel.com.vn>, 'core ful' <core_ful@bitel.com.pe>, <asuntosregulatorios@bitel.com.pe>
Asunto: RE: Tenemos Problemas para terminar SMS en la RED de BITEL

Estimados,

Se revisaron los registros del número para la fecha a la que hace mención la imagen compartida pero no hayamos evidencia de los SMS reportados como no entregados.

En tanto, si se encontró tráfico desde el número de origen.

SM ID	Original Address	Destination Address	Submission Time	Final Time	Sm Status
28182737	5115101149	242451951219456	2024-05-31 11:41:25	2024-05-31 11:41:26	DELIVERY_SUCCESS
26181613	5115101149	242451931366878	2024-05-31 10:57:55	2024-05-31 10:57:56	DELIVERY_SUCCESS
28980257	5115101149	242451927052736	2024-05-31 10:00:20	2024-05-31 10:00:21	DELIVERY_SUCCESS
27379748	5115101149	242451953357250	2024-05-31 10:00:20	2024-05-31 10:00:21	DELIVERY_SUCCESS
26979934	5115101149	242451917610503	2024-05-31 10:00:20	2024-05-31 10:00:21	DELIVERY_SUCCESS
28580398	5115101149	242451918997890	2024-05-31 10:00:19	2024-05-31 10:00:20	DELIVERY_SUCCESS
293803111	5115101149	242451936005772	2024-05-31 10:00:19	2024-05-31 10:00:20	DELIVERY_SUCCESS

Fuente: Archivo de correo electrónico acompañado al escrito (registro N° 58671-2024/MPV), del 27 de agosto de 2024, remitido por Fravatel

319. Pese a ello, Fravatel continuó requiriendo la generación de un ticket de atención y proporcionando mayores detalles sobre las incidencias detectadas. Así, mediante el correo electrónico de fecha 28 de agosto de 2024, precisó algunos de los mensajes que presuntamente no habrían sido entregados ⁽¹⁷⁴⁾, sin perjuicio de los correos remitidos con anterioridad, en los cuales adjuntó capturas de pantalla de su gestor de SMS y demás información relacionada con las incidencias reportadas.

174

Ver fundamentos 44 al 49 del Informe N° 00188-2025-DFI-SDF/OSIPTEL.

Imagen N° 40: Correo electrónico de fecha 28 de agosto de 2024 enviado por Fravatel a Viettel



Fuente: Archivo de correo electrónico acompañado al escrito (registro N° 63483 2024/MPV), del 18 de setiembre de 2024, remitido por Fravatel

320. Ahora bien, aunque de la revisión de los correos electrónicos intercambiados entre las partes se advierte que Viettel únicamente brindó respuesta expresa a dos de los reportes formulados por Fravatel, corresponde precisar que, hasta la emisión de la Resolución Impugnada la empresa operadora también emitió once (11) informes técnicos vinculados a incidencias reportadas por Fravatel.
321. En ese sentido, resulta pertinente señalar que la evaluación se circunscribió a tres (3) de los once (11) informes técnicos presentados por Viettel, en la medida en que únicamente dichos informes corresponden a incidencias reportadas dentro del período de imputación del presente caso ⁽¹⁷⁵⁾. En específico, dichos informes se refieren a eventos registrados en los días 19 de junio, 3 de septiembre y 10 de octubre de 2024.
322. Resulta adecuado considerar únicamente aquellos medios probatorios vinculados al período de investigación, pues lo contrario implicaría evaluar

175

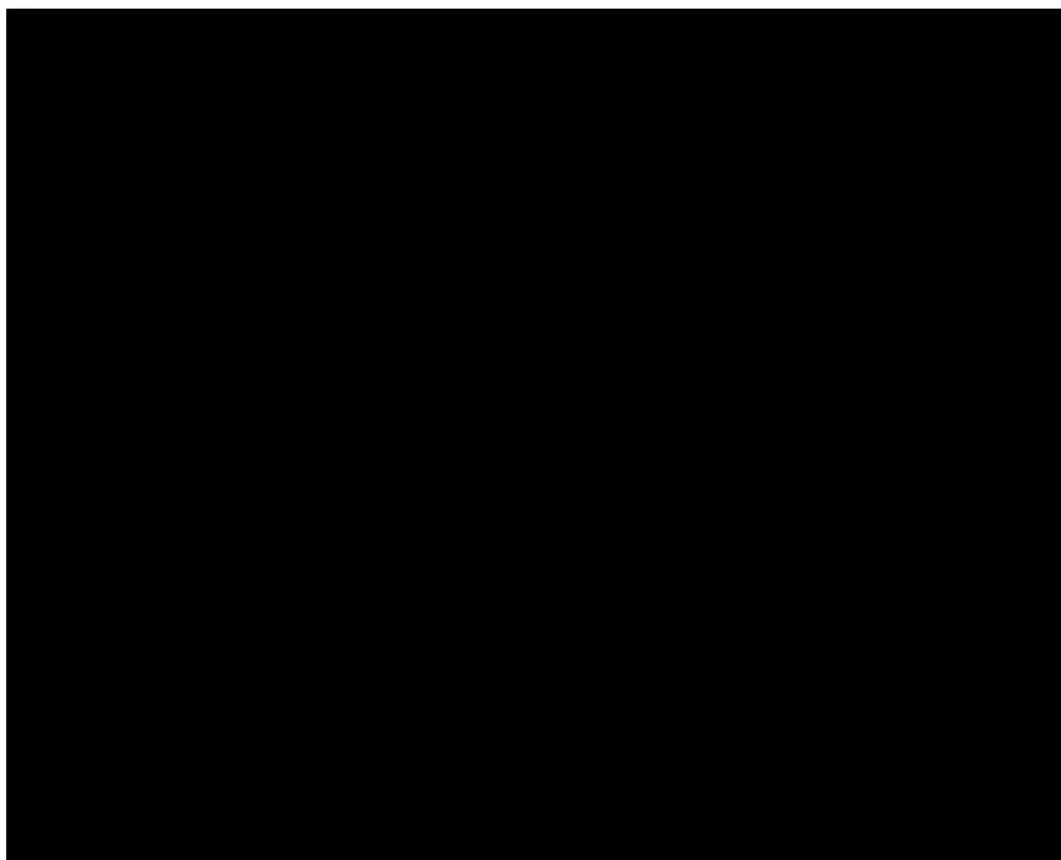
Resolución Impugnada, fundamento 467:

“Sobre el particular, este CCP coincide con el órgano instructor en lo referente a que sólo corresponde evaluar los tres (3) informes técnicos que evalúan las incidencias reportadas por Fravatel a Viettel durante el período de imputación del presente procedimiento sancionador (28 de mayo de 2024 al 11 de octubre del 2024)”.

hechos ajenos al marco temporal de la imputación ⁽¹⁷⁶⁾. Asimismo, la sola existencia de un mayor número de informes técnicos que no fueron incluidos en el análisis respectivo no resulta suficiente *per se* para desvirtuar las conclusiones alcanzadas en primera instancia, pues lo relevante no es la cantidad de documentos presentados, sino su capacidad explicativa y su idoneidad para sustentar de manera técnica y verificable, las causas de las fallas reportadas.

323. A partir de ello, se advierte que Viettel brindó respuesta únicamente al 36,36% de las incidencias reportadas por Fravatel durante el periodo de imputación del presente caso —considerando los tres informes técnicos y los dos correos electrónicos remitidos—. Este Tribunal coincide con el Informe de la DFI en que dichas respuestas no contenían un sustento técnico suficiente que permitiera explicar las causas de la no entrega de los mensajes, sino que se limitaban a registrar el tráfico recibido por la red móvil de Viettel respecto de determinados números móviles de sus abonados y a indicar que, durante el mismo día u hora en que Fravatel reportó ciertos mensajes con estado *sent*, los usuarios sí habrían recibido otros SMS y que estos últimos mensajes tendrían el estado *delivered*.

Imagen N° 41: Captura de pantalla del “INFORME TÉCNICO SMS BITEL – FRAVATEL” de fecha 19 de junio de 2024

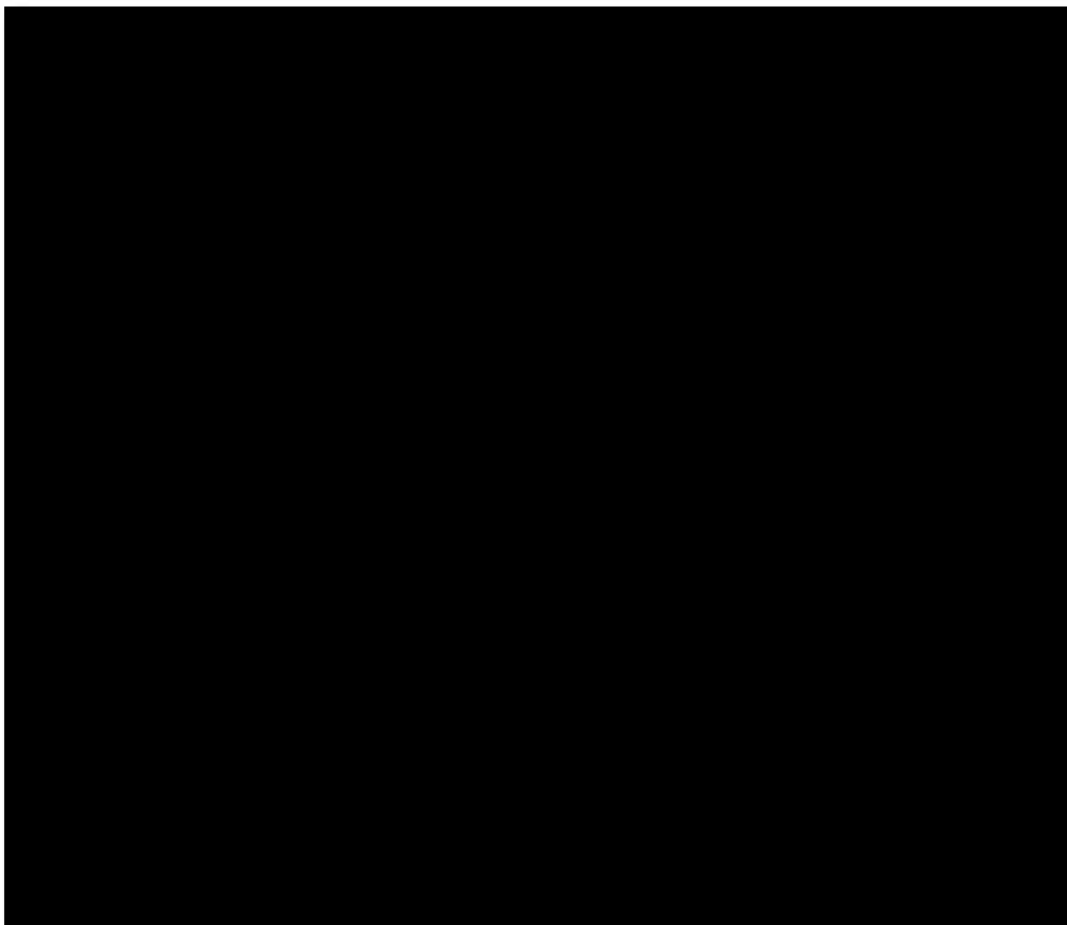


Fuente: Anexo 3-J-A del escrito de fecha 6 de marzo de 2025, remitido por Viettel

¹⁷⁶

Los ocho (8) Informes Técnicos restantes no serán objeto de análisis, al no corresponder al periodo materia de investigación. Sin perjuicio de ello, este Tribunal ha verificado que su contenido no incorpora elementos de análisis sustancialmente distintos a los desarrollados en los tres (3) Informes Técnicos previamente considerados.

Imagen N° 42: Captura de pantalla del “REPORTE TÉCNICO SMS BITEL – FRAVATEL” de fecha 3 de setiembre de 2024



Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de
Reglamento la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados
Digitales y sus modificatorias. La integridad del documento
y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en:
<https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>

Fuente: Anexo 3-J-B del escrito de fecha 6 de marzo de 2025, remitido por Viettel

324. Adicionalmente, tampoco era posible verificar si tales volúmenes de tráfico correspondían específicamente a mensajes SMS A2P de tipo OTP que contenían palabras como “código” u otras similares acompañadas de secuencias numéricas, o a mensajes de tipo MKT con direcciones URL. En consecuencia, los tres (3) informes técnicos realizados por Viettel no permiten desvirtuar la existencia del patrón de bloqueo de SMS advertido en los medios probatorios analizados en los fundamentos precedentes.
325. Finalmente, los porcentajes alegados por Viettel —relativos a la proporción de mensajes entregados y no entregados— se sustentan en el análisis de la totalidad de los once (11) informes técnicos, los cuales incluyen incidencias que exceden el período de imputación. Por ende, dichos resultados parten de una base de información que no corresponde al tiempo de análisis, lo que impide utilizarlos como un parámetro válido para sostener que la mayoría de los reportes efectuados por Fravatel habrían sido atendidos. Esto, sin perjuicio de los argumentos expuestos en los fundamentos previos con relación a la insuficiencia de los informes técnicos presentados por Viettel para justificar los patrones detectados con relación a la transmisión de ciertos SMS A2P remitidos por Fravatel.



(v) Con relación a la tasa anormal de efectividad o entrega de los SMS A2P remitidos por Fravatel al SMSC de Viettel

326. Además de los medios probatorios cuestionados por Viettel y analizados en los fundamentos precedentes, el CCP efectuó una evaluación de la cantidad de mensajes solicitados por Fravatel para su entrega a usuarios de la red móvil de Viettel que no habrían alcanzado su destino final
327. Sobre dicho punto, el Informe de la DFI consideró los archivos pcap correspondientes a los días 17 y 18 de septiembre de 2024, remitidos por Fravatel en su escrito del 18 de setiembre del 2024, a fin de realizar el seguimiento individual de los SMS remitidos por Fravatel hacia la red móvil de Viettel dentro de determinados rangos horarios y verificar cuántos mensajes obtenían el estado *sent* o *delivered*.⁽¹⁷⁷⁾ Para tales fines, se corroboró las primitivas emitidas por el servidor de Fravatel y el SMSC de Viettel conforme al protocolo SMPP v3.4.
328. Los resultados obtenidos por la DFI en el Informe N° 000188-2025-DFI-SDF/OSIPTEL, con relación a los archivos pcap referidos son los siguientes:
- Captura de los SMSC interconectados de Fravatel y Viettel correspondiente al periodo comprendido entre las 12:24:48 y 14:27:09 horas del 17 de septiembre de 2024, respecto de la cual se obtuvo que el 67,7% de los pedidos de envío de mensajes alcanzó una entrega exitosa.
 - Captura de los SMSC interconectados de Fravatel y Viettel correspondiente al periodo comprendido entre las 14:35:07 y 16:43:11 horas del 17 de septiembre de 2024, respecto de la cual se obtuvo que el 49,99% de los pedidos de envío de mensajes alcanzó una entrega exitosa.
 - Captura de los SMSC interconectados de Fravatel y Viettel correspondiente al periodo comprendido entre las 16:59:21 y 20:01:14 horas del 17 de septiembre de 2024, respecto de la cual se obtuvo que el 63,3% de los pedidos de envío de mensajes alcanzó una entrega exitosa.
 - Captura de los SMSC interconectados de Fravatel y Viettel correspondiente al periodo comprendido entre las 08:29:59 y 10:45:48 horas del 18 de septiembre de 2024, respecto de la cual se obtuvo que el 58,7% de los pedidos de envío de mensajes alcanzó una entrega exitosa.
329. A partir de dichas muestras, se tuvo como resultado que el 59,9% de los SMS A2P enviados por Fravatel a Viettel sí fueron entregados a usuarios de la red móvil de dicho operador, mientras que el 40,1% no tuvo una entrega exitosa. Esto efectivamente demuestra una muy alta incidencia de SMS A2P que no llegan a cumplir el ciclo de entrega de los SMS enviados por Fravatel hacia la red móvil de Viettel.
330. La referida baja tasa de entrega de los SMS A2P (59,9%) resulta inferior a lo que se observa en condiciones normales de operación del mercado, donde se espera niveles más altos. En ausencia de factores externos que justifiquen dicha reducción, este resultado constituye un indicio respecto a la restricción o impedimento en el flujo de mensajes dentro de la red del operador, afectando así la terminación efectiva del tráfico cursado.
331. Lo anterior evidencia que la magnitud de fallas observadas excede lo que razonablemente podría calificarse como incidencias aisladas, esporádicas u

¹⁷⁷ Ver fundamentos 52 al 100 del Informe N° 00188-2025-DFI-SDF/OSIPTEL.



ocasionales dentro del funcionamiento ordinario del servicio de mensajería SMS A2P. Asimismo, dicho resultado permite tener, de manera referencial, una aproximación sobre la frecuencia con la que se presentarían las fallas en la entrega de mensajes hacia la red móvil de Viettel.

332. No obstante, corresponde precisar que tales porcentajes no constituyen valores absolutos ni concluyentes por sí mismos, sino elementos de análisis que deben ser valorados en conjunto con el resto de los medios probatorios que obran en el expediente, dentro de una evaluación integral de la conducta investigada.
333. La muestra antes descrita, así como la falta de respuestas completas y oportunas (frente a los reportes efectuados por Fravatel) en los informes técnicos remitidos por Viettel, constituyen elementos adicionales que, analizados con los demás medios probatorios, resultan relevantes para comprender el comportamiento observado respecto de la no entrega de SMS A2P a usuarios de la red móvil de Viettel.
334. En consecuencia, este Tribunal concuerda con la primera instancia en que los hechos verificados y los medios probatorios actuados en el procedimiento, valorados de manera integral y conjunta, permiten alcanzar un grado de convicción claro y suficiente sobre la existencia de un patrón de bloqueo y/o una interceptación de los SMS A2P enviados por Fravatel hacia su red móvil, que le ha permitido degradar la calidad del servicio de Fravatel, lo cual se sustenta en las siguientes conclusiones arribadas por la primera instancia:
- i) El control y operación total de la plataforma del equipo servidor SMSC para la entrega de mensajes SMS requeridos por Fravatel en la red móvil de Viettel se encuentran **bajo el dominio y responsabilidad de dicha empresa móvil con red, por lo que la conducta investigada es imputable a Viettel.**
 - ii) Los SMS A2P que obtuvieron como resultado el estado de *sent* y, por tanto, no fueron entregados por el SMSC destino (Viettel) al usuario final de la red móvil de Viettel, estuvieron caracterizados principalmente cuando en su contenido presentaron determinadas palabras o frases como “código”, “*token*”, “llave”, “banco”, entre otras, acompañadas de una secuencia numérica. En contrapartida, cuando se realizan variaciones a las palabras especiales mencionadas, los SMS A2P sí obtuvieron el estado *delivered* o entregado.
 - iii) Se aprecia la operación irregular del protocolo SMPP v3.4 que permite identificar la activación del bloqueo y/o la interceptación de los SMS A2P.
 - iv) Del análisis y el procesamiento de la muestra de los días 17 y 18 de setiembre de 2024, se ha logrado evidenciar que el comportamiento del SMSC de Viettel en el marco de la interconexión con Fravatel presenta una tasa de efectividad aproximada de sólo el 59,9%.
 - v) Fravatel reportó de manera reiterada el bloqueo y/o la interceptación de los SMS A2P, en función de su contenido, pero Viettel no generó un ticket de atención ni brindó una solución inmediata efectiva durante el período de infracción, salvo para el 36.36% de los reportes.
 - vi) Los correos e informes técnicos emitidos por Viettel no motivaron adecuadamente las causas de los eventos reportados ni evidenciaron la

existencia de factores distintos al bloqueo selectivo; pues se limitaron a presentar información general sobre otras operaciones que sí culminaron satisfactoriamente, sin atender de manera concreta las incidencias específicas comunicadas por Fravatel o proponer medidas orientadas a su solución. Ello es especialmente revelador, si se tiene en cuenta que el problema no fue esporádico, sino persistente.

335. Conforme a lo expuesto en los fundamentos precedentes, la conclusión alcanzada respecto de la conducta imputada a Viettel no se sustenta en meras hipótesis o conjeturas, sino en una valoración razonada y concatenada de los medios probatorios incorporados al expediente, por lo que se descarta la vulneración del principio de presunción de licitud.

III.2.7. SOBRE LOS EFECTOS ANTICOMPETITIVOS

336. El TUO de la LRCA señala en el artículo 10.4 que, las conductas de abuso de posición de dominio constituyen prohibiciones relativas, siendo que el artículo 9 del mismo marco normativo establece que *“en los casos de prohibición relativa, para verificar la existencia de la infracción administrativa, la autoridad de competencia deberá probar la existencia de la conducta y que ésta tiene, o podría tener, efectos negativos para la competencia y el bienestar de los consumidores”*. Asimismo, el artículo 10.1 del TUO de la LRCA concibe que el abuso de posición de dominio ocurre cuando un agente económico que cuenta con posición dominante en un mercado relevante, la emplea para restringir indebidamente la competencia, obteniendo beneficios y perjudicando a competidores reales o potenciales, directos o indirectos, en el proceso.
337. En concordancia con los artículos 10.2 y 10.5 ⁽¹⁷⁸⁾ del TUO de la LRCA, para que el supuesto de abuso de posición de dominio se configure, resulta indispensable comprobar la existencia de efectos exclusorios, pues no basta con que exista un mero ejercicio de la posición dominante, si no se prueba afectación alguna a competidores reales o potenciales.
338. Sobre las prácticas con efectos exclusorios, el objetivo de la conducta desplegada por la empresa dominante está dirigida a impedir, restringir o desincentivar la entrada o permanencia de otro agente económico. En contraste, en las prácticas con efectos explotativos (no punibles bajo el TUO de la LRCA), un agente económico dominante busca sacar provecho de su poder de mercado, por ejemplo, al aumentar los precios de productos o servicios ofrecidos (precios abusivos), sin afectar directamente el proceso competitivo ⁽¹⁷⁹⁾.

178

TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1034, LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS - DECRETO SUPREMO N° 111-2024-PCM

“Artículo 10.- El abuso de la posición de dominio

(...)

10.2. El abuso de la posición de dominio en el mercado podrá consistir en conductas de efecto exclusorio tales como:

(...)

10.5. No constituye abuso de posición de dominio el simple ejercicio de dicha posición sin afectar a competidores reales o potenciales.”

179

Revítese el documento Defensa de la Competencia y Solución de Controversias en el Mercado de Telecomunicaciones: 30 años de jurisprudencia (2023), disponible en el siguiente enlace: <https://repositorio.osiptel.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12630/923/DEFENSA%20COMPETENCIA%20%28final%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

339. En adición a ello, los Lineamientos de LC del OSIPTEL han establecido como uno de los requisitos que debe concurrir para la configuración del abuso de posición de dominio, el que exista la posibilidad de obtener beneficios y de causar perjuicios a competidores reales o potenciales, directos o indirectos, que no se podría producir sin tener posición de dominio.
340. Al respecto, la Comisión Europea señala que la identificación del efecto anticompetitivo se puede realizar en base a pruebas cualitativas y, siempre que sea posible y apropiado, en pruebas cuantitativas ⁽¹⁸⁰⁾. Asimismo, la Oficina de Competencia de Canadá señala que las pruebas cualitativas pueden ser documentos comerciales, opiniones de los participantes del sector, entre otros y las pruebas cuantitativas pueden ser estudios econométricos entre otros ⁽¹⁸¹⁾.
341. En la Resolución Impugnada, el CCP concluyó que los bloqueos implementados por Viettel a los SMS A2P enviados mediante la ruta comercial con interconexión utilizada por Fravatel, aprovechando su posición de dominio en el acceso a su propia red móvil para la terminación de dichos mensajes, permitió a la denunciada obtener beneficios anticompetitivos en el mercado, a costa de la afectación de otros competidores, materializándose así el efecto exclusorio.
342. El CCP arribó a dicha conclusión al considerar que la posición de dominio de Viettel, como única empresa en el mercado relevante, le permitía establecer medidas orientadas a perjudicar la calidad de la ruta comercial con interconexión para la entrega de SMS A2P, con el fin desviar las preferencias hacia el uso de la ruta comercial sin interconexión, en la cual Viettel podía libremente fijar el precio de terminación SMS A2P hacia su red móvil.
343. Por tanto, a consideración del CCP, la conducta desplegada por Viettel interfirió en la permanencia de sus competidores, quienes ofrecían el acceso a su red móvil mediante la ruta comercial con interconexión, y estuvo motivada por razones distintas a una mayor eficiencia económica. Ello, a criterio del CCP, resultaba contrastable en el caso de Fravatel, tras el análisis de las pruebas e indicios presentes en el expediente.
344. En su recurso de apelación, Viettel argumenta que la primera instancia habría incurrido en un error al definir el mercado relevante y el mercado afectado; sin perjuicio de ello, no se habrían generado efectos anticompetitivos derivados de

¹⁸⁰ Ver el numeral 19 de la Comunicación de la Comisión Europea: Orientaciones sobre las prioridades de ejecución de la Comisión en la aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de empresas dominantes. (Texto pertinente A efectos del EEE) (2009/C 45/02). Disponible en la URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52009XC0224\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52009XC0224(01))

¹⁸¹ La Oficina de Competencia de Canadá señala lo siguiente (traducción libre):

“92 A la hora de evaluar si una práctica de actos anticompetitivos da lugar a una disminución sustancial o a la prevención de la competencia, la Oficina puede basarse en pruebas cualitativas (por ejemplo, documentos comerciales, opiniones de los participantes del sector, etc.) o cuantitativas (por ejemplo, estudios econométricos). La Oficina busca evaluar el impacto causal de las prácticas anticompetitivas comparando el estado de la competencia en el mercado con un escenario hipotético en el que dichas prácticas no se hubieran producido. Para llevar a cabo esta evaluación, la Oficina puede recabar pruebas que aborden directamente el escenario hipotético (por ejemplo, las opiniones de los participantes del mercado), así como pruebas derivadas de experimentos naturales en el mercado en cuestión o en otros mercados.”

Disponible en la URL: <https://competition-bureau.canada.ca/en/how-we-foster-competition/education-and-outreach/abuse-dominance-enforcement-guidelines>



la conducta imputada. Bajo la definición de mercado relevante y mercado afectado propuesto por el CCP, no sería posible estimar efecto anticompetitivo alguno, dado que la cuota promedio de Fravatel habría aumentado significativamente durante el periodo de imputación.

345. Para Viettel, conforme a la Figura 157 de la Resolución Impugnada, Fravatel habría incrementado su cuota de mercado durante parte del periodo de investigación, incluso por encima de meses anteriores, lo que evidenciaría que los efectos negativos no son atribuibles a su conducta. Asimismo, señala que las reducciones observadas en otros meses responderían a factores ajenos a su actuación e, incluso, a periodos previos a la suscripción del acta de conformidad de pruebas —esto es, fuera del periodo de investigación—, en los que existía una adecuada coordinación entre ambas empresas sin que dejara de brindar respuestas en un tiempo adecuado.
346. De la misma manera, refiere que si Fravatel optó por suscribir un contrato directo con un agregador para el envío de SMS A2P a la red móvil de Viettel —debido a los presuntos bloqueos detectados— y dicho agregador habría utilizado la ruta sin interconexión, generando mayores ingresos para Viettel, el CCP habría calificado erróneamente la conducta investigada. Según la apelante, en tal escenario se configuraría una conducta explotativa consistente en el cobro de precios aparentemente excesivos a Fravatel.
347. Viettel sostiene que incluso en un escenario hipotético de incremento de precios por parte de una empresa con posición de dominio, la conducta solo sería sancionable si generara la exclusión de competidores —esto es, un estrangulamiento de márgenes—, lo cual debería acreditarse mediante la afectación a las cuotas de mercado, de acuerdo con los criterios de la Resolución N° 010-2013-CCO-ST/LC y la Resolución N° 48-2025/CLC-INDECOPI.
348. Adicionalmente, Viettel cuestiona que Fravatel intentó sustentar la existencia de efectos anticompetitivos sobre la base de un supuesto bloqueo que no ha sido acreditado con evidencia técnica verificable, ni tampoco habría demostrado un beneficio para Viettel o una afectación real a Fravatel.
349. Por su parte, con su escrito de absolución al traslado de apelación, Fravatel expresó que sí se habrían producido los efectos anticompetitivos apreciados por el CCP en la Resolución Impugnada. Según Fravatel: (i) la relación de interconexión con Viettel habría tardado en implementarse hasta dos años debido a que esta última dilataba los avances, alegando cambios en sus sistemas; y, (ii) durante las pruebas de envío de SMS, estos no llegaban a los abonados de Viettel, situación que fue resuelta tras la intervención del OSIPTEL.
350. De igual manera, Fravatel argumenta en cuanto al periodo de octubre a diciembre del 2024 que, si bien no forma parte del periodo evaluado, ello responde a que en todo procedimiento debe existir un corte del periodo para su análisis. Asimismo, Fravatel indico que este periodo no sería un periodo de condiciones normales, pues cuando se emitió la medida cautelar por este Tribunal (en septiembre de 2024) se evidenció un incremento en su tráfico hacia la red móvil de Viettel, pero luego nuevamente se presentaron incidencias, lo cual —a su criterio— continuaría hasta la fecha.
351. Resalta Fravatel que el beneficio anticompetitivo recaería en privilegiar la ruta comercial sin interconexión para que Viettel establezca tarifas más onerosas. La



empresa denunciante sostiene no haber contado con otra opción más que recurrir a dicha vía, materializándose así el perjuicio anticompetitivo; de tal manera que posterior al periodo de investigación, Viettel aumentó sus tarifas.

352. En cuanto a la Resolución N° 010-2013-CCO-ST/LC, para Fravatel esta no establecería la variación de cuotas de mercado como un requisito necesario para acreditar efectos exclusorios, sino que valora dicho elemento como un indicio relevante en el contexto de ese caso. El presente procedimiento, de acuerdo con Fravatel, se centraría en analizar una conducta tendiente a obstruir el acceso a un insumo esencial, siendo un efecto anticompetitivo la restricción artificial de su capacidad para competir y expandirse en el mercado *aguas abajo*.
353. Respecto a los cuestionamientos sobre la delimitación del mercado relevante y mercado afectado, resulta indispensable señalar que conforme a los fundamentos precedentes, este Tribunal ha determinado que el mercado relevante se encuentra definido como **“el servicio de acceso a la red móvil de Viettel en el Perú, a través de la interconexión, para realizar la terminación de SMS A2P”**, en tanto dicho servicio constituye en el insumo para que agentes económicos, como Fravatel, puedan ofrecer a entidades del estado, empresas corporativas, agregadores, entre otros, el servicio de envío (o terminación) de mensajería SMS A2P a los abonados de Viettel. Por otra parte, el mercado afectado se delimitó a **“el servicio de envío de mensajería SMS A2P a usuarios de las empresas móviles (como Viettel)”**, en la medida en que la afectación se configura en el mercado *“aguas abajo”*, pudiendo diferir del mercado relevante.
354. Ahora bien, como ya se ha verificado en la presente resolución, Viettel cuenta con posición de dominio observable en el período de infracción analizado y mantiene una relación de competencia con Fravatel, motivo por el cual, resulta preciso realizar el análisis de los efectos y de los argumentos señalados por Viettel.
355. Sobre el argumento relativo a la cuota de mercado, este Tribunal aprecia que Viettel mide su cuota de mercado de mensajes SMS A2P remitidos a su propia red móvil considerando únicamente a sus clientes corporativos (CMAC Tacna y Banco Internacional Del Perú) y entidades estatales (Banco de la Nación y Policía Nacional del Perú); mientras que, para medir la cuota de mercado de Fravatel, la primera instancia consideró la información de tráfico de mensajería SMS A2P remitida a la red móvil de Viettel por parte de todos sus clientes (agregadores, clientes corporativos y entidades del estado), razón por la cual no resultan comparables ambas métricas.
356. Considerando dichas relaciones comerciales, este Tribunal evaluará las cuotas de mercado con relación al tráfico de clientes corporativos, entidades del estado y el tráfico de los agregadores.
357. Con relación al tráfico de mensajes SMS A2P remitido por parte de los clientes corporativos y/o entidades del estado, este Tribunal ha podido advertir que la cuota de mercado de Viettel, conforme presenta en sus informes económicos y considerando un período más amplio de observación, muestra un crecimiento sostenido, partiendo de 6,7% en junio de 2024 hasta alcanzar un valor de 10,3% en octubre de 2024, y finalmente un valor de 15,7% en enero de 2025. Si bien el último tramo corresponde a meses inmediatamente posteriores a la fecha de finalización de la infracción imputada (de acuerdo con la Resolución Impugnada),



ello sirve de referencia en tanto permite reflejar efectos potenciales de la conducta ⁽¹⁸²⁾.

182

Sobre la posibilidad de considerar periodos posteriores a la fecha de imputación de cargos a fin de medir los efectos potenciales de la conducta el INDECOPI, a través de distintos pronunciamientos emitidos por la Sala, consideró que es factible adoptar una fecha posterior al periodo investigado cuando se aprecie que los beneficios esperados por la comisión de la conducta infractora se extienden más allá de la fecha de imputación de cargos, con la condición de que la causa de los mismos se encuentre dentro del periodo investigado.

Resolución 035-2022/SDC-INDECOPI, fundamentos 279 al 281:

“279. No obstante, es importante señalar que durante el periodo investigado (2016- 2019) la práctica anticompetitiva consistió en la exoneración del plazo de preaviso a los clientes que antes eran regulados y que optaban por mantener a Ensa como su suministrador en el mercado libre, lo cual se materializaba en un contrato firmado entre las partes. Cabe señalar que estos nuevos usuarios debían permanecer en la condición de clientes libres por un mínimo de 3 años.

280. En tal sentido, al revisar los contratos suscritos durante el periodo en el que se corroboró la conducta investigada, se aprecia que algunos de ellos tienen fechas de término posteriores a diciembre de 2019, llegando incluso hasta diciembre de 2023.

281. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala observa que las ganancias que esperaba obtener Ensa por realizar la práctica anticompetitiva están asociadas con las ventas por el suministro de energía a los clientes que optaron por mantenerla como su suministradora de energía en el mercado libre al exonerarlas del plazo de preaviso. Dichas ventas corresponden a todo el periodo de vigencia de los contratos celebrados entre Ensa y los referidos clientes. Por lo anterior, la Sala considerará las ventas por suministro de energía a clientes exonerados del plazo de preaviso desde el inicio del contrato hasta su finalización, incluso si el vencimiento de los contratos es posterior a diciembre de 2019.”

Resolución 094-2022/SDC-INDECOPI, fundamentos 412 a 414:

“412. Respecto al monto de los ingresos totales por el suministro de energía a los usuarios libres que provienen del mercado regulado, se observa que la Comisión solo consideró las ventas de Seal por el suministro de energía durante el periodo investigado (enero de 2016 a diciembre de 2020). No obstante, al revisar los contratos suscritos durante el periodo en el que se corroboró la conducta investigada, se aprecia que algunos de ellos tienen fechas de término posteriores a diciembre de 2020, llegando incluso hasta diciembre de 2024.

413. Las ganancias que esperaba obtener Seal por realizar la práctica anticompetitiva lógicamente están asociadas con las ventas por el suministro de energía a los clientes que optaron por mantener a dicha empresa como su proveedora de energía en el mercado libre, debido a la exoneración del plazo de preaviso y/o la no exigencia previa de la instalación de equipos. Estos ingresos no solo se esperaban percibir hasta diciembre de 2020, sino que incluyen las ventas correspondientes a todo el periodo de vigencia de los contratos celebrados entre Seal y los referidos clientes.

414. Por lo anterior, la Sala tomará en cuenta las ventas por suministro de energía a los clientes de Seal que se beneficiaron con al menos una de las exoneraciones materia de investigación, desde el inicio de tales contratos hasta su finalización (aun cuando el vencimiento de ciertos contratos sea posterior a diciembre de 2020), en tanto se hayan celebrado durante el periodo investigado.”

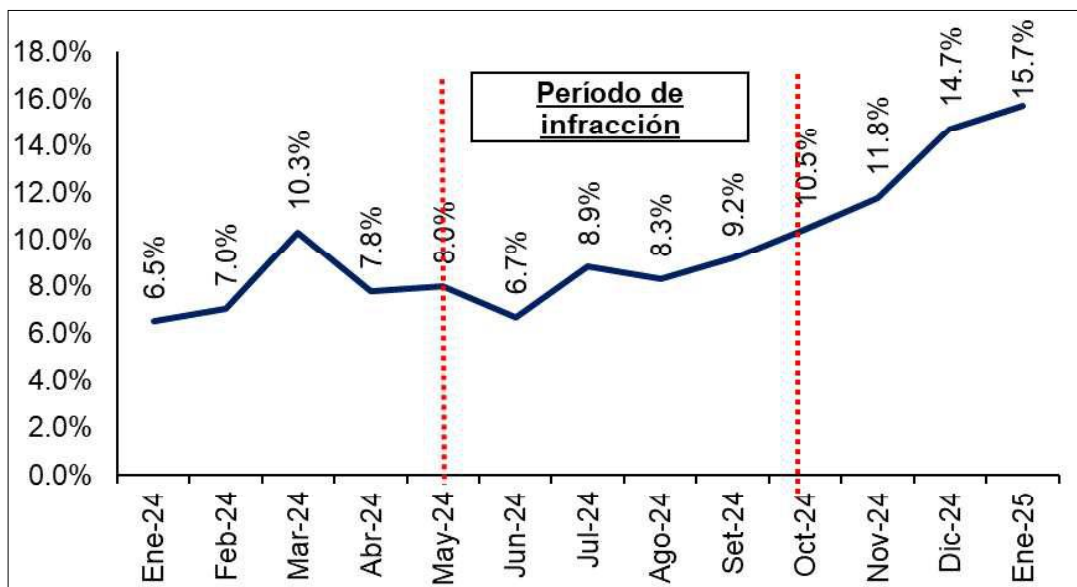
Resolución N° 050-2024/SDC-INDECOPI, fundamentos 308 a 312

“308. Por otro lado, Electro Dunas cuestionó que la Comisión haya extendido el periodo de análisis hasta seis (6) meses adicionales (diciembre 2022) a los considerados por la Dirección en su Informe Técnico (junio 2022) utilizando un criterio distinto al establecido en casos anteriores, lo cual tendría injerencia en el incremento del valor de las ventas para el cálculo de la multa, pues se consideran ventas de meses adicionales al periodo de análisis.

309. A decir de la recurrente, en los casos anteriores, la Comisión habría acotado la estimación de la multa al periodo imputado, considerando las ventas de los clientes y el promedio del margen operativo únicamente respecto del periodo imputado.

310. Al respecto, los pronunciamientos de primera instancia referidos por Electro Dunas en su apelación fueron objeto de revisión por esta Sala a través de los mecanismos recursivos correspondientes, por lo que corresponde tomar en cuenta el periodo empleado para el cálculo de la multa en las resoluciones emitidas en última instancia por la Sala y que agotaron la vía administrativa.

Imagen N° 43: Evolución de la cuota de mercado de Viettel (solo tráfico de clientes corporativos y entidades del estado)



Fuente: Viettel (Escrito N° 6 de fecha 28 de abril de 2025.)

Nota: Para el mes de octubre de 2024 se observó un valor atípico de 25,3% por lo que, se consideró utilizar el valor promedio entre setiembre de 2024 y noviembre de 2024

358. Lo anterior permite acreditar que, este aumento en la cuota de Viettel con relación al tráfico de mensajes SMS A2P, por parte de los clientes corporativos y/o entidades del estado, se da en un contexto en el cual, los servicios de Fravatel (que son competidores de Viettel) son afectados por los efectos de la conducta. Asimismo, este incremento muestra que, la actuación de Viettel no es neutral en el mercado, sino que tiene un efecto sobre el desempeño en el tráfico de mensajes SMS A2P de estos clientes.
359. Ahora bien, las partes se han referido a criterios expuestos tanto en la Resolución N° 010-2013-CCO-ST/LC como en la Resolución N° 48-2025/CLC-INDECOPI. En principio, respecto a la primera, debe aclararse que la nomenclatura corresponde al Expediente N° 010-2013-CCO-ST/LC, donde se resolvió el recurso de apelación interpuesto por América Móvil Perú S.A.C, mediante la Resolución N° 0006-2017-TSC/OSIPTEL, siendo esta última la resolución cuyos fundamentos han sido referenciados.
360. En dicho caso, contrario a lo sostenido por Viettel, se evaluó la existencia de efectos anticompetitivos basándose en el tráfico y las estrategias comerciales de las partes involucradas, concluyendo no haber identificado que los efectos negativos -reales o potenciales- hubieran sido mayores a las eficiencias o efectos positivos generados por la conducta. Es decir, no se estableció, como

311. En los procedimientos anteriormente conocidos por la Sala, para el cálculo de la multa se consideró las ventas por el suministro de energía a clientes libres exonerados del plazo de preaviso desde el inicio de su contrato hasta la finalización de este, incluso si el vencimiento de dichos contratos era posterior a la fecha de imputación de cargos en cada caso.

312. Conforme a los referidos antecedentes, corresponde considerar las ventas por el suministro de energía durante el plazo de duración de los contratos suscritos entre Electro Dunas y los usuarios regulados que migraron al mercado libre y mantuvieron su suministro de energía con la recurrente, sobre los cuales se ha podido identificar un efecto excluyente. Ello, en tanto que dichos contratos fueron suscritos dentro del período investigado (de enero 2017 a diciembre 2020), aun cuando su fecha de conclusión pueda ser posterior.”



sugiere Viettel, que la evaluación de los efectos anticompetitivos debía realizarse considerando las cuotas de mercado como requisito indispensable para su probanza.

361. Del mismo modo, tampoco se advierte que en la Resolución 48-2025/CLC-INDECOPI se hayan fijado los criterios descritos por Viettel. El extracto de dicha resolución (que no tiene calidad de cosa decidida) recogido en el párrafo 16 del recurso de apelación, denota que la autoridad habría dirigido su evaluación sobre una supuesta conducta de posición de dominio consistente en la negativa injustificada a afiliar y procesar transacciones en el Perú realizadas por los facilitadores de pagos a comercios extranjeros, situando la presunta estrategia exclusoria como una que buscaba restringir la participación de las competidoras de la empresa sancionada y asegurar su propia participación en el mercado.
362. Por lo tanto, la evaluación del efecto exclusorio de una conducta anticompetitiva habrá de considerar más aspectos que solo las cuotas de mercado, de manera que corresponde descartar el argumento de Viettel dirigido a circunscribir el análisis de efectos a una ponderación entre la disminución de la cuota del presunto afectado frente al aumento del infractor.
363. Por otra parte, y sin perjuicio de lo expuesto en los fundamentos precedentes, Viettel sostiene que, bajo una definición de mercado afectado más amplio, es decir, no segmentado por “rutas” sino por empresas, no se produciría un efecto competitivo porque: (i) la cuota de Fravatel mayoritariamente habría experimentado un aumento durante el periodo imputado; y, (ii) en el único mes en que la cuota de Fravatel habría disminuido, la cuota de Viettel también lo hizo. Por ende, no se habría configurado apalancamiento.
364. Sobre este punto, Fravatel sostiene en su recurso de apelación que la caída temporal de su tráfico generada entre mayo y junio de 2024, la cual -según afirma- también habría sido experimentada por Viettel, sería una consecuencia directa del bloqueo aplicado a su tráfico. En ese sentido, argumenta que la conducta denunciada habría reducido el total de mensajes enviados hacia la red de Viettel, lo que explicaría la reducción proporcional de los niveles de tráfico por ambas empresas.
365. En principio, cabe enfatizar que de acuerdo con el esquema para la provisión del servicio de mensajería SMS A2P, el mercado “*aguas arriba*” estaría compuesto por Viettel, como única empresa que puede proveer el servicio de acceso directo a su red móvil como ofertante, mientras que las empresas como Fravatel e Intermix se desenvuelven como demandantes del mismo. Por otro lado, “*aguas abajo*”, tanto Fravatel, Intermix y Viettel se comportan como oferentes del servicio de mensajería SMS A2P hacia la red móvil de Viettel; en respuesta a la demanda representada por agregadores, clientes corporativos y empresas estatales.
366. Asumido ello, respecto a este punto, el Tribunal observó que los agregadores representan los principales demandantes de los servicios de mensajería SMS A2P ofrecidos por Fravatel y Viettel concentrando el 81,2% y 83,3%; respectivamente, del tráfico de mensajes SMS A2P, según la información remitida por dichas empresas, razón por la cual esta instancia considera que dicho tráfico también debe formar parte del análisis de la cuota de mercado.

Imagen N° 44: Información de la proporción de tráfico SMS A2P por cliente para Viettel y Fravatel

Cuadro N° 14: Distribución del tráfico de mensajería SMS A2P terminado en la red móvil de Viettel por tipo de cliente - Viettel (entre mayo a octubre de 2024)		
Cliente	Modalidad	Mensajería SMS A2P terminado en la red móvil de Viettel
Agregador	Contrato directo	
Corporativo y empresarial	Contrato directo	
Entidad del estado	Contrato directo	
Operadores de redes fijas	Interconexión	
Total		100%

Fuente : Escrito N° 6 de Viettel, remitido con fecha 28 de abril de 2025.

Elaboración : Tomado del informe Final de Instrucción.

Cuadro N° 15: Distribución del tráfico de mensajería SMS A2P terminado en la red móvil de Viettel por tipo de cliente - Fravatel (entre mayo a octubre de 2024)	
Tipo de cliente	Tráfico de mensajería SMS enviado por el cliente
Agregador	81,2%
Clientes empresariales	12,3%
Estado	6,5%
Total	100%

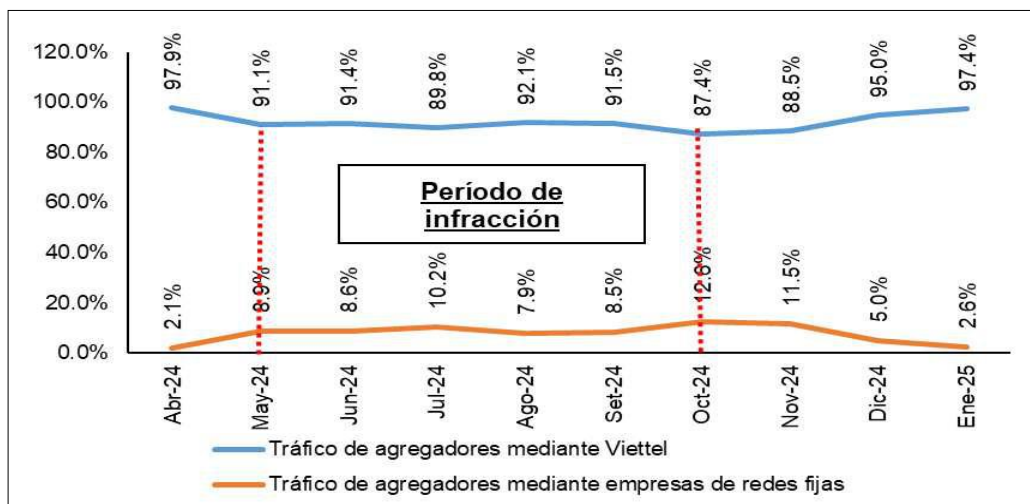
Fuente : Escrito (registro N° 0013270-2025), enviado por Fravatel, el 15 de julio de 2025

Elaboración : Tomado del informe Final de Instrucción.

Fuente: Cuadro N° 14 de la Resolución Impugnada

367. Con relación al tráfico de mensajes SMS A2P remitido por parte de los agregadores, este Tribunal evaluó el desempeño dentro del mercado afectado, considerando la información que obra en el expediente, pudiendo apreciar que Viettel concentró, en promedio, el 90,5% del tráfico SMS A2P remitido por los agregadores (durante el período de infracción) a su red, valor que se ha incrementado hasta alcanzar el 97,2% a enero de 2025.

Imagen N° 45: Evolución de la cuota de mercado de Viettel (solo tráfico de mensajes SMS A2P de agregadores)



Fuente: Escritos de Viettel y Fravatel

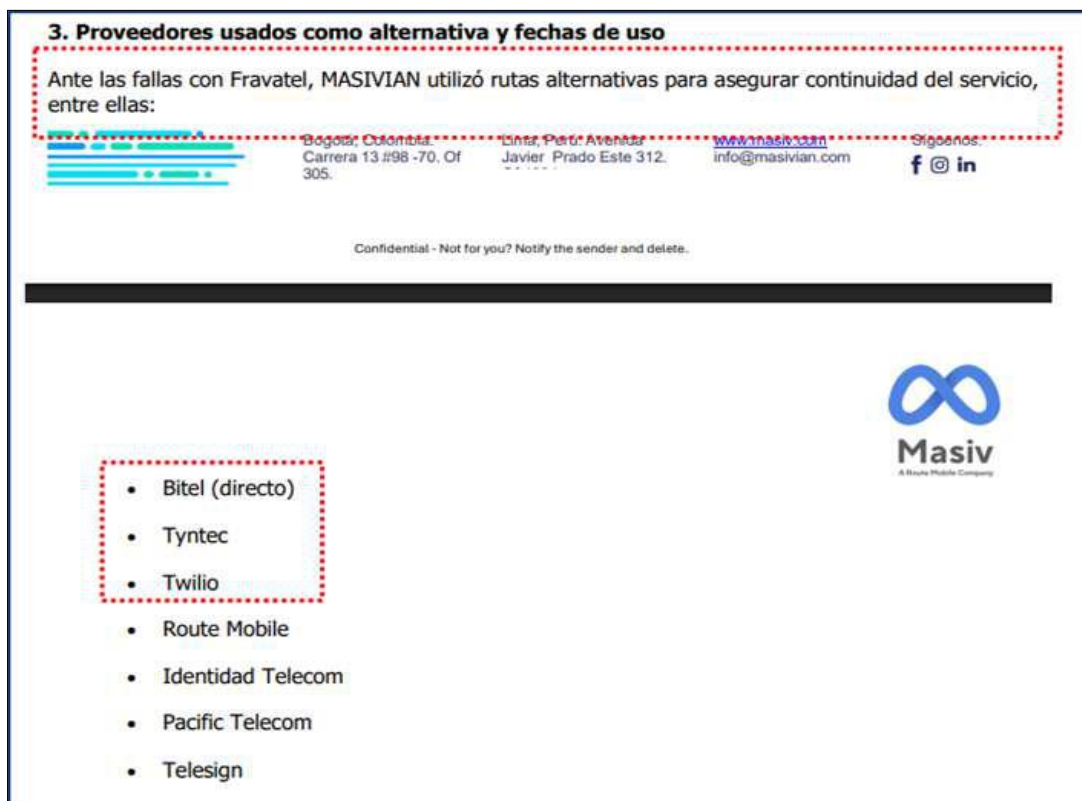
Nota:

- Para octubre de 2024 se observó una variación atípica de -80,6 % en la información remitida por Viettel; por ello, se utilizó el valor promedio observado entre septiembre y noviembre de 2024.
- El indicador se construyó considerando la información del tráfico SMS A2P remitida por agregadores mediante Viettel (contratación directa), presentada mediante Escrito N.º 6, de fecha 28 de abril de 2025, y la información remitida por Fravatel mediante escrito del 15 de julio de 2025, correspondiente únicamente al tráfico SMS A2P en estado *delivered* (enviado y entregado). Cabe señalar que, no se consideró a los mensajes SMS A2P en estado *sent* dado que estos no fueron entregados y, por ende, no forman parte del tráfico de mensajes SMS A2P efectivamente realizado por las empresas.
- La información remitida por Viettel mediante Escrito N° 6, de fecha 28 de abril de 2025, define a Fravatel e Intermax como operadores de redes fijas, es decir, aquellos que utilizaban la interconexión. Sobre dicha base, se asumió que todo el tráfico reportado por estas empresas correspondía a agregadores; no obstante, es probable que dicho tráfico sea menor, supuesto bajo el cual la cuota de mercado de Viettel se incrementaría.

Elaboración: ST-TSC

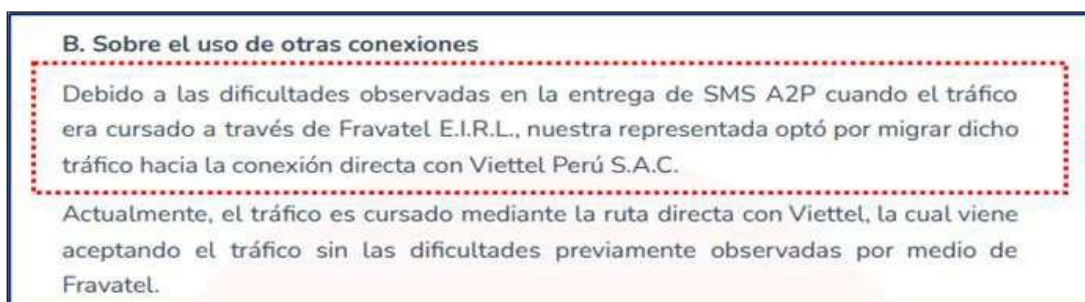
368. Lo anterior demuestra que la posición de Viettel respecto del tráfico SMS A2P de los agregadores se ha fortalecido concentrando una mayor proporción de estos mensajes SMS A2P mediante la contratación directa ofrecida por la propia empresa por encima de la contratación mediante otros operadores de redes fijas, entre los cuales se encuentra Fravatel.
369. Dicho fortalecimiento sería consistente con lo indicado por algunos agregadores, como Aldeamo, Masiv y Celmedia (los cuales representaron el 65,4% del tráfico de mensajería SMS A2P remitido por Fravatel a Viettel en el período de infracción imputado); quienes señalaron haber desistido de contratar y/o prefieren no utilizar el servicio de Fravatel, debido a los problemas de bloqueo de SMS A2P hacia la red móvil de Viettel y, por ende, haber migrado su tráfico desde Fravatel hacia una conexión directa con Viettel para asegurar la continuidad de su servicio, conforme se muestra a continuación:

Imagen N° 46: Extracto escrito de Masiv



Fuente: Masiv (escrito s/n remitido en el cuaderno cautelar el 19 de marzo de 2026)

Imagen N° 47: Extracto escrito de Aldeamo



Fuente: Aldeamo (escrito s/n remitido en el cuaderno cautelar el 4 de marzo de 2026)

Imagen N° 48: Extracto escrito de Celmedia

- **ii) Inconvenientes en el servicio:** CELMEDIA se ha visto afectada por la no entrega de mensajería hacia usuarios finales de Viettel, pese a que el servicio fue enviado correctamente desde la plataforma de Fravatel, Viettel bloquea los servicios durante los lunes a viernes y lo deja habilitado sábados y domingos, perjudicando a Celmedia y a nuestros Clientes. Hemos sido informados que los mensajes fueron bloqueados por el operador Viettel, lo que generó reclamos por parte de nuestros clientes. Debido a esta situación, hemos restringido el uso del servicio de número largo exclusivamente para otros operadores distintos a Viettel, imposibilitando la entrega efectiva a dicha red.

Fuente: Celmedia (escrito s/n remitido el 28 de abril de 2025)

370. Cabe señalar que, la acciones de Viettel elevan la tasa de no entrega de la mensajería SMS A2P del servicio ofrecido por Fravatel (esto es, SMS A2P que son enviados, pero no entregados a los usuarios), lo cual afecta la confiabilidad y efectividad en la entrega de información del mismo, las cuales son características relevantes para la contratación de este tipo de servicio; generando que algunos agregadores dejen de contratar este servicio para optar por contratar directamente el servicio de Viettel como se muestra a continuación:

Imagen N° 49: Extracto escrito de Masivian

3. Indicar si su representada ha evaluado dejar de contar con el servicio de terminación SMS A2P provisto por Fravatel debido a los problemas presentados para realizar la terminación SMS A2P en la red móvil de Viettel. Al respecto, si su empresa dejara de contar con el servicio de terminación SMS A2P en la red móvil de Viettel brindado por Fravatel debido a los problemas presentados (SMS A2P no entregados), sírvase precisar con qué otras empresas podría contratar el mismo servicio de terminación SMS A2P en la red móvil de Viettel. Asimismo, señalar cuáles podrían ser las dificultades con un nuevo proveedor.

Respuesta Masiv:

El servicio brindado por **Fravatel** fue suspendido debido a múltiples limitaciones que comprometían la confiabilidad y efectividad del canal de mensajería:

- Falta de confiabilidad en la entrega de mensajes: Se identificó que el operador móvil Viettel (Bitel) bloqueaba o restringía una parte importante del tráfico gestionado por Fravatel, lo que impedía garantizar la entrega total y oportuna de los mensajes enviados a través de su plataforma.

Fuente: Masiv (escrito s/n remitido el 18 de junio de 2025)

371. Así, el tráfico SMS A2P que ha migrado de Fravatel hacia Viettel no sería consecuencia de una mayor eficiencia en el mercado por parte de Viettel sino de la conducta anticompetitiva de esta empresa sobre un competidor, debido a que el incremento de la tasa de no entrega los SMS A2P del servicio ofrecido por Fravatel, mejora el atractivo del servicio de Viettel (la confiabilidad y efectividad en la entrega de SMS A2P son parte de sus principales atributos) al no presentar problemas para la entrega de SMS A2P en su propia red, como lo han señalado agregadores como Aldeamo, Masiv y Celmedia ⁽¹⁸³⁾.
372. Asimismo, Corresponde resaltar que el efecto exclusorio de la conducta no se manifiesta únicamente a través de un incremento observable en la cuota de mercado de Viettel, pues debido al control exclusivo del acceso al insumo esencial y la presencia de elevados niveles iniciales de participación, la conducta anticompetitiva puede estar orientada no necesariamente a expandir ostensiblemente dicha cuota, sino a reforzar el poder de mercado existente, impidiendo que los competidores actuales o potenciales puedan disputar dicho posicionamiento. Así, la degradación deliberada de la calidad del servicio provisto por Fravatel, al afectar su tasa de efectividad de entrega de SMS A2P, tiene como efecto limitar su competitividad y consolidar las condiciones de dominancia de Viettel, aun cuando no se observe una variación significativa inmediata en su participación de mercado. En ese sentido, la conducta evaluada presenta un claro carácter exclusorio al obstaculizar la expansión de los competidores y restringir la presión competitiva que estos podrían ejercer en ausencia de dicha conducta ⁽¹⁸⁴⁾.
373. De otro lado, el CCP refirió no haber identificado efectos procompetitivos derivados de la conducta, ni que Viettel hubiese sustentado la existencia de una mayor eficiencia económica introducida al mercado que justificara el despliegue de la práctica denunciada. Por el contrario, el CCP apuntó a resaltar que la conducta anticompetitiva perseguía ostensiblemente dificultar y poner en riesgo la permanencia de competidores en el mercado, así como su crecimiento, a través de estrategias que incrementarían sus costos de permanencia.
374. De esta forma, a criterio de la primera instancia, los efectos negativos -reales y potenciales- de la conducta respecto a los clientes del mercado afectado fueron resultado de la eliminación de fuentes alternativas para poder encaminar la mensajería SMS A2P hacia la red móvil de Viettel, manteniendo la concentración de la mensajería mediante la ruta comercial sin interconexión a tarifas más elevadas simultáneamente; mientras que frente a los abonados de Viettel, los efectos se derivaron de la imposibilidad de realizar sus operaciones diarias y/o estar informados.
375. En primer lugar, este Tribunal concuerda con el CCP respecto a que Viettel no ha indicado la posibilidad de que existan efectos procompetitivos de la conducta

¹⁸³ Aldeamo y Masiv mediante escritos remitidos el 4 de marzo de 2026 y el 19 de marzo de 2026, respectivamente; calificaron la magnitud de la problemática como alta o muy alta, la cual se presenta de forma diaria o intermitente

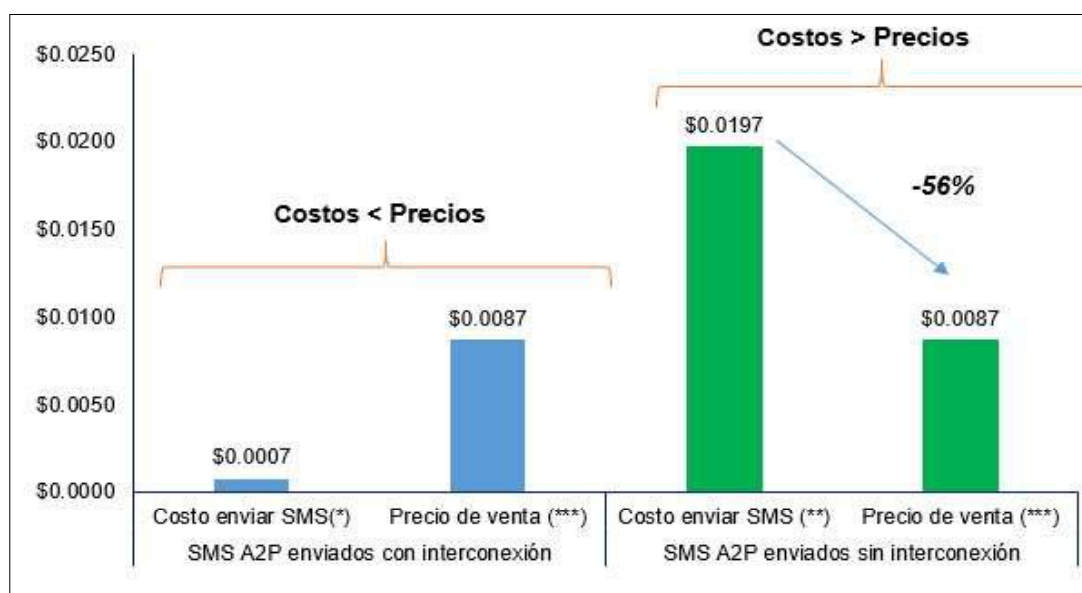
¹⁸⁴ Por ejemplo, una empresa cementera fue sancionada por cometer abuso de posición de dominio al impedir o dificultar el acceso o permanencia de competidores en el mercado de comercialización de cemento, no siendo el problema el tamaño de la empresa Yura, sino el uso de su posición para restringir la competencia, impidiendo que los distribuidores negocien libremente. Disponible en la siguiente URL: <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/717342-el-indecopi-sanciona-con-mas-de-s-60-millones-a-yura-s-a-por-abuso-de-posicion-de-dominio-en-el-mercado-de-venta-de-cemento-en-el-sur>



desarrollada que puedan ser evaluados. Asimismo, este Órgano Resolutivo tampoco ha podido recabar algún elemento que permita identificar la existencia de algún efecto procompetitivo que pueda derivar de la implementación de un sistema de filtrado de contenido aplicado a los mensajes SMS A2P enviados por Fravatel hacia la red móvil de Viettel, mediante el cual determinados mensajes no son entregados (bloqueados) o son interceptados antes de completar su terminación en dicha red móvil.

376. En cuanto a los efectos potenciales de la conducta, este Tribunal aprecia que Fravatel ha asumido acuerdos contractuales con agregadores que superan el periodo de imputación, los cuales podrían verse afectados si no cuenta con un acceso estable y confiable a la red móvil de Viettel debido al bloqueo y/u obstaculización de la mensajería SMS A2P materia de cuestionamiento en este procedimiento. En particular, la afectación en la tasa de entrega de los mensajes y la consiguiente degradación en la calidad del servicio comprometerían el cumplimiento de los niveles de servicio exigidos contractualmente, generando riesgos de incumplimiento frente a sus contrapartes. En dicho contexto, si Fravatel recurriera a otra modalidad (contrato directo o mediante un agregador) para acceder a la red móvil de Viettel, la variación de costos que tendría que asumir dificultaría seriamente que continúe prestando el servicio bajo los términos (y condiciones económicas) primigeniamente pactados, sin perjudicarse económicamente con ello.
377. De mantenerse en el tiempo, la prestación del servicio por parte de Fravatel manteniendo el precio promedio fijado en sus contratos, [REDACTED] por cada SMS A2P de los agregadores remitidos a la red móvil de Viettel pues, el costo de realizar la terminación mediante la ruta sin interconexión es más alto que los precios que Fravatel ha pactado con sus clientes (agregadores). Dicho escenario sería insostenible a largo plazo, pues – en principio- ningún operador puede realizar de manera continua una actividad en pérdida sin comprometer su viabilidad económica, afectando así la concurrencia de Fravatel del mercado y, por ende, consolidando la posición de Viettel al reducir la presión competitiva existente.
378. Los contratos celebrados por Fravatel y sus clientes fueron estructurados bajo un esquema de costos que incorporaba el uso de la interconexión, como mecanismo eficiente para el acceso a la red móvil de Viettel. Sin embargo, bajo la conducta llevada a cabo por Viettel, se desincentiva dicha vía, obligando a Fravatel a recurrir a modalidades alternativas, ya sea mediante contratación directa con Viettel o a través de terceros (siendo esta última la que fue utilizada) con tarifas significativamente más elevadas. Este cambio genera un desajuste entre los costos previstos y los efectivamente incurridos, obligando a operar bajo condiciones económicas menos favorables que terminan reforzando los efectos exclusorios de la conducta.

Imagen N° 50: Comparación de costos y precios de Fravatel para enviar mensajería SMS A2P a la red móvil de Viettel



Fuente: Escritos de Aldeamo (escrito s/n recibido el 3 de abril de 2025, Masiv (escrito s/n remitido el 5 de mayo de 2025) y Celmedia (escrito s/n recibido el 28 de abril de 2025).

Nota:

(*) Costo de enviar SMS a Viettel usando la interconexión.

(**) Costo de enviar SMS a Viettel usando conexión directa con Viettel (supuesto: el precio cobrado sería el mismo que Viettel mantiene con los agregadores).

(***) Precio promedio cobrado por Fravatel a los agregadores.

Elaboración: ST-TSC

379. Aunque fuera posible un escenario en el cual Fravatel pueda optar por contratar con un agregador o directamente con Viettel, la terminación en su red móvil para evitar los bloqueos a su mensajería SMS A2P mediante la interconexión y, simultáneamente, incrementar sus precios para volver sostenible su servicio, no resultaría viable económicamente para sus clientes seguir contratando el servicio de Fravatel, puesto que les resultaría más ventajoso contratar directamente con agregadores y/o Viettel, en la medida que preferirían ahorrarse los márgenes de ganancia que Fravatel establecería para hacer rentable su servicio. Esto es, agregadores, clientes corporativos y entidades del estado no optarían por contratar con Fravatel, si esta tiene que usar una conexión directa con Viettel o contratar con un agregador con conexión directa dado que podrán ser más eficientes contratando directamente el servicio al agregador o a Viettel.
380. Tal situación revela el efecto anticompetitivo de la conducta imputada, pues dificulta la permanencia de los competidores, el cual se sustenta, en el caso de Fravatel, en el uso de la interconexión como mecanismo eficiente para ofertar condiciones más competitivas en términos de precio. En otras palabras, esta afectación no solo reduce su capacidad de competir en condiciones equivalentes, sino que merma su potencial para ejercer presión competitiva sobre Viettel, reforzando así el poder de mercado de este último.
381. Cabe señalar que, los menores precios de Fravatel le podría permitir capturar cierta proporción del tráfico SMS A2P enviado a la red móvil de Viettel, principalmente, por parte de los agregadores. Sin embargo, los problemas que



presentó antes (demoró aproximadamente 2 años en lograr la interconexión) y desde el inicio de operaciones (el 15 de mayo se firmó el “Acta de conformidad” de operación y el 28 de mayo de 2024 se establece como fecha de inicio de la conducta denunciada) estarían conllevando, junto con otros criterios, a que dichos clientes no demanden el servicio en su real capacidad. Estos eventos previos, así como lo acaecido durante y posteriormente a la conducta infractora, ha afectado la posición competitiva de Fravatel, al no concretar de manera efectiva la entrega de mensajes SMS A2P debido al bloqueo efectuado que impacta directamente en el modelo de negocio de Fravatel.

382. Por las consideraciones expuestas, este Tribunal concuerda con la primera instancia respecto de la existencia de efectos anticompetitivos derivados de la conducta desplegada por Viettel por razones distintas a una mayor eficiencia económica, lo cual no habría sido posible sin el aprovechamiento de su posición de dominio en el mercado relevante. En efecto, la conducta analizada se encuentra orientada a obstaculizar la participación de un competidor que, mediante el uso de la interconexión, ofrecía condiciones competitivas, restringiendo la demanda de tráfico de mensajes SMS A2P hacia otro medio que consiste en la contratación directa, reforzando así la posición de dominio de Viettel. En consecuencia, corresponde confirmar la Resolución Impugnada en el presente extremo.
383. Tras haberse verificado el tercer y último elemento del análisis, el Tribunal considera acreditado que Viettel incurrió en la conducta anticompetitiva de abuso de posición imputada, la cual está tipificada en el literal h) del artículo 10.2 del TUO de la LRCA

III.3. SOBRE LA SANCIÓN IMPUESTA A VIETTEL

III.3.1. Sobre los criterios que se debe observar para la graduación de la sanción

384. Viettel señala en su recurso de apelación que no se habrían considerado todos los criterios aplicables para la graduación de la multa; sin embargo, no indica expresamente cuáles habrían sido omitidos en la Resolución Impugnada ni de qué forma ello afectaría la determinación de la sanción.
385. El artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG establece, como uno de los principios del procedimiento administrativo, el principio de razonabilidad, mediante el cual se establece que las decisiones de la autoridad administrativa que creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
386. De la misma manera, el artículo 230.3 del TUO de la LPAG establece como uno de los principios de la potestad administrativa sancionadora al principio de razonabilidad, por medio del cual se establece que las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando criterios a efectos de su graduación.
387. Al respecto, el numeral 26.1 del artículo 26 de la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del OSIPTEL establece que, para la aplicación de sanciones por actos contrarios a la libre competencia, se tendrán



en cuenta entre otros, los criterios de graduación establecidos en el artículo 47 del TUO de la LRCA:

“Artículo 47.- Criterios para determinar la gravedad de la infracción y graduar la multa

La Comisión tendrá en consideración para determinar la gravedad de la infracción y la aplicación de las multas correspondientes, entre otros, los siguientes criterios:

- a) El beneficio ilícito esperado por la realización de la infracción;*
- b) La probabilidad de detección de la infracción;*
- c) La modalidad y el alcance de la restricción de la competencia;*
- d) La dimensión del mercado afectado;*
- e) La cuota de mercado del infractor;*
- f) El efecto de la restricción de la competencia sobre los competidores efectivos o potenciales, sobre otras partes en el proceso económico y sobre los consumidores;*
- g) La duración de la restricción de la competencia;*
- h) La reincidencia de las conductas prohibidas; o,*
- i) La actuación procesal de la parte.”*

388. Sobre dicha base, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 00025-2023-CD/OSIPTEL, se aprobó la Metodología para la Determinación de Multas por Infracciones a la Libre y Leal Competencia (en adelante, Metodología de Multas de Libre y Leal Competencia), cuyos objetivos son: (i) la mejora de la predictibilidad en la sanción de conductas anticompetitivas y desleales que afecten o puedan afectar el mercado de los servicios públicos de telecomunicaciones; (ii) facilitar el cálculo de las multas por infracciones a la libre y leal competencia; y, (iii) generar incentivos para un adecuado comportamiento de los agentes económicos en este mercado.
389. La referida metodología establece los criterios aplicables para la graduación de sanciones en materia de libre y leal competencia por parte del OSIPTEL, incluyendo parámetros para el cálculo de la probabilidad de detección, del beneficio ilícito esperado y la posibilidad de agregar criterios adicionales en función de la complejidad del caso, con el sustento correspondiente. De la misma manera, desarrolla otros criterios establecidos en el TUO de la LRCA a fin de facilitar el cálculo de las multas por infracciones a la normativa de la materia.
390. En ese sentido, los criterios aplicables para la graduación de la multa en casos de infracciones contra la libre competencia en el mercado de los servicios públicos de telecomunicaciones están contenidos tanto en el TUO de la LRCA como en la Metodología de Multas de Libre y Leal Competencia.
391. Este Tribunal, en ejercicio de su facultad de revisión observa que, el CCP analizó expresamente los criterios aplicables al caso para determinar la gravedad de la infracción y la graduación de la multa, conforme a las disposiciones previstas en el TUO de la LRCA y en la Metodología de Multas de Libre y Leal Competencia.
392. En particular, los fundamentos 562 al 635 de la Resolución Impugnada examinan los criterios establecidos en el artículo 47 del TUO de la LRCA, así como los criterios y fórmulas aplicables para el cálculo del beneficio ilícito esperado y de la probabilidad de detección según la Metodología de Multas de Libre y Leal Competencia. Cabe precisar que, la validez o razonabilidad de la multa no radica en necesariamente emplear todos los criterios indicados de forma enunciativa en

la norma antes señalada; sino en el empleo adecuado de aquellos criterios de graduación cuya aplicación resulte pertinente, de acuerdo con las características del acto infractor y la información disponible.

III.3.2. Sobre el cálculo de la multa

393. Viettel ha señalado en su recurso de apelación, que la metodología de estimación del tráfico atípico y del beneficio ilícito carece de sustento técnico, al no refutar los datos ni los cálculos presentados y limitarse a hipótesis no demostradas. De igual modo, señala que la asignación de una baja probabilidad de detección se apoya en una interpretación que –a su criterio- es extensiva e injustificada respecto al concepto de ocultamiento, sin que exista evidencia de conductas deliberadas orientadas a impedir la supervisión. Asimismo, Viettel señala que dichas deficiencias afectan la solidez económica de la sanción propuesta y refuerzan la necesidad de revisar integralmente las conclusiones alcanzadas en la Resolución Impugnada en dicho extremo
394. Al respecto, para cuantificar la multa, el CCP aplicó la Metodología de Multas de Libre y Leal Competencia, la cual establece que la cuantificación de la sanción debe considerar en su cálculo el beneficio ilícito actualizado, la probabilidad de detección y los factores agravantes y/o atenuantes correspondientes, conforme a la siguiente fórmula:

Imagen N° 51: Fórmula para la estimación de la “Multa Propuesta”

$$\text{Multa Propuesta} = \text{Multa Base} \times F \times \frac{1}{\text{UIT}_{\text{año vigente}}}$$

Donde:

$$F = 1 + \sum_{i=1}^n x_i - \sum_{i=1}^m y_i$$
$$\text{Agravantes} = \sum_{i=1}^n x_i ; \quad \text{Atenuantes} = \sum_{i=1}^m y_i$$

Fuente: Resolución de Consejo Directivo N° 00025-2023-CD/OSIPTEL, “Metodología para la determinación de Multas por infracciones a la Libre y Leal Competencia

395. En virtud de lo anterior, este Tribunal desarrollará en las siguientes secciones cada elemento y lo incorporará en la formulación presentada previamente para determinar la multa que corresponde aplicar en el presente procedimiento.

III.3.2.1. Sobre la estimación del beneficio ilícito actualizado

396. El TUO de la LRCA define, en su artículo 47, que el criterio para determinar la gravedad de la infracción y cuantificar la sanción, en un procedimiento sancionador por conductas anticompetitivas, es el beneficio ilícito esperado. Por su parte, la Metodología de Multas de la Libre y Leal Competencia señala que el beneficio ilícito, a utilizar para la cuantificación de la multa, permite aproximar el beneficio que habría obtenido o esperaba obtener el infractor, como producto de llevar a cabo la infracción, y podrá ser estimado por los Órganos Resolutivos considerando dos conceptos, que pueden ser aplicados de manera no excluyente y complementaria, como son los costos evitados y/o los ingresos

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosOrganismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones

ilícitos, según la infracción evaluada, los cuales se definen de la siguiente manera ⁽¹⁸⁵⁾:

- **Costos evitados:** Se estima considerando los costos que la empresa infractora no realizó y/o postergó (no son realizados en el plazo correspondiente) y en los cuales ésta habría tenido que incurrir para cumplir con la obligación establecida y no cometer la infracción.
- **Ingresos ilícitos:** Se estima considerando los ingresos que el infractor obtiene indebidamente como consecuencia de desarrollar la conducta infractora.

397. En tal sentido, ambos cuerpos normativos (TUO de la LRCA y Metodología de Multas de la Libre y Leal Competencia) establecen como parámetro para estimar la sanción, el uso del beneficio ilícito esperado.
398. Al respecto, este Tribunal -al igual que la primera instancia- considera que, en las conductas anticompetitivas, el beneficio ilícito esperado es definido como el beneficio extraordinario real o potencial que el infractor obtuvo o pudo haber obtenido ⁽¹⁸⁶⁾. En ese sentido, desincentivar la realización de una conducta anticompetitiva implica que el infractor y los demás agentes económicos del mercado internalicen que todo el beneficio extraordinario derivado de una infracción les será extraído cuando la autoridad de competencia detecte la existencia de dicha infracción.
399. La determinación del beneficio ilícito esperado debe atender a las ganancias extraordinarias que, desde una perspectiva ex ante, un agente económico racional habría esperado obtener mediante la ejecución de la conducta anticompetitiva imputada. Su cuantificación no debe limitarse a los efectos efectivamente observados en el mercado, puesto que estos pueden verse restringidos por factores temporales, reacciones competitivas, medidas de mitigación adoptadas por terceros o circunstancias contingentes ajenas al diseño original de la estrategia infractora.
400. Por ello, la determinación del beneficio ilícito esperado exige analizar las características de la conducta, su capacidad objetiva para producir ventajas económicas, el contexto competitivo en el que se desarrolló y los resultados que razonablemente podía pretender alcanzar quien la ejecutó. No obstante, tales beneficios deben mantener una relación causal con la conducta investigada y con el período en el que esta fue desplegada, evitando incorporar ventajas hipotéticas o desvinculadas del mecanismo anticompetitivo acreditado.
401. Definido el beneficio ilícito esperado y su determinación, Este Tribunal debe señalar que, en la presente controversia, la primera instancia ha señalado que el beneficio ilícito está compuesto únicamente por los ingresos ilícitos esperados

¹⁸⁵ Ver párrafo 12 de la Resolución de Consejo Directivo N° 00025-2023-CD/OSIPTEL, Metodología para la Determinación de Multas por Infracciones a la Libre y Leal Competencia. Disponible en: <https://www.osiptel.gob.pe/media/jzooue1i/resol025-2023-cd.pdf>

¹⁸⁶ Esta definición se realiza de conformidad con el literal a) del artículo 47 del TUO de la LRCA, el cual indica que la sanción aplicable es calculada juzgando el beneficio ilícito esperado o potencial, esto es, tomando en cuenta el beneficio extraordinario que el agente investigado esperaba obtener al realizar la conducta anticompetitiva.

por Viettel como consecuencia de la conducta anticompetitiva imputada, de acuerdo con dos componentes, según se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 4: Descripción de los ingresos ilícitos que obtuvo Viettel

Componente	Concepto	Descripción
Componente 1	Ingresos ilícitos producto del tráfico total de mensajes SMS A2P remitidos por Fravatel.	Comprende a los ingresos que espera obtener Viettel como consecuencia de tener un mayor tráfico de mensajes SMS A2P producto de que Fravatel deje de utilizar la interconexión como ruta comercial y pase a utilizar la contratación directa con Viettel (la ruta comercial sin interconexión).
Componente 2	Ingresos ilícitos producto del tráfico de mensajes SMS A2P remitidos por clientes de Viettel.	Comprende a los ingresos que obtiene Viettel como consecuencia de tener un mayor tráfico de mensajes SMS A2P proveniente de sus diferentes clientes (agregadores, empresas privadas y/o entidades del estado) debido a que estos no pueden utilizar el servicio de Fravatel por la degradación del servicio que experimenta como consecuencia de los bloqueos.

Elaboración: ST-TSC

402. Al respecto, este Tribunal considera que resulta adecuado calcular el beneficio ilícito desde los ingresos ilícitos, antes que de los costos evitados. En el presente caso, el beneficio derivado de la conducta anticompetitiva no se materializó por la omisión o postergación de costos regulatorios u operativos, sino mediante la obtención de mayores ingresos provenientes de la facturación del tráfico de mensajería SMS A2P, a través del uso de la ruta comercial sin interconexión por medios diferentes a una mayor eficiencia económica.
403. Por tanto, los ingresos ilícitos obtenidos por Viettel se encuentran directamente vinculados al incremento del tráfico de mensajes SMS A2P y de los ingresos asociados a dicha modalidad de comercialización.
404. Con relación a la metodología utilizada por el CCP, Viettel ha presentado sus cuestionamientos con relación a la estimación del *Componente 1* mientras que, con relación al *Componente 2* no ha presentado argumentos y, por el contrario, ha recogido dicha estimación en su propuesta metodológica.
405. Para Viettel la metodología usada por el CCP carece de sustento técnico al no haber refutado los datos y los cálculos que habría presentado para determinar el componente 1, limitándose a hipótesis no demostradas. Ello pues el CCP:
- Sostuvo que Fravatel habría utilizado la ruta sin interconexión únicamente para evitar el bloqueo. No obstante, la primera instancia no se basa en evidencia alguna, sino en declaraciones de Fravatel, que es parte interesada.
 - Cuestiona que la estimación del tráfico realizada por Viettel considere meses, antes y después, fuera del periodo formal de investigación, justificando la necesidad de contar con un periodo de referencia que no esté afectado por la hipótesis objeto de evaluación. Así, el CCP no habría

acreditado que dichos meses estén afectados ni identifica eventos que distorsionen su uso como línea base.

- Calculó el beneficio ilícito bajo el supuesto de que todo el tráfico habría migrado de la ruta con interconexión a un contrato directo con Viettel. Sin embargo, dicha hipótesis no se sustenta en la estructura del mercado ni en los patrones de tráfico acreditados y además desconoce la existencia de alternativas, entre ellas soluciones OTT y rutas de interconexión ofrecidas por otros operadores.

406. **Con relación a la determinación del “Componente 1” del beneficio ilícito**, el CCP considero para su estimación que todo el tráfico de mensajería SMS A2P habría migrado desde la ruta comercial con interconexión hacia esquemas de acceso directo a la red de Viettel, como un contrato directo.

407. Al respecto, Viettel ha señalado en su propuesta metodológica, presentado en su recurso de apelación a la Resolución Impugnada, que para estimar este componente se debe considerar solo un porcentaje del tráfico de mensajes SMS A2P y no la totalidad como lo ha considerado el CCP. En ese sentido, Viettel propone una metodología diferente para estimar el “Componente 1”, de manera que solo se utilice una parte del tráfico reportado por Fravatel para la estimación del ingreso ilícito.

408. Viettel estima este componente considerando lo siguiente:

- Determina la “Cantidad de presuntos mensajes desviados” como una proporción de tráfico de mensajes SMS A2P que serían los que corresponde asociar a la conducta infractora. Dicha cantidad de mensajes es una proporción del tráfico total de mensajes considerando la “Proporción Total de mensajes no registrados en exceso”

Imagen N° 52: Propuesta de Viettel para la estimación del presunto ingreso ilícito obtenido - Determinación de la “Cantidad de presuntos mensajes desviados”

Mes	Margen de ganancia (USD) [d]	Presunto ingreso ilícito (USD) [e = c x d]	Tipo de cambio promedio (S/ por USD) [f]	Presunto ingreso ilícito (S/) [g = e x f]
28 al 31 de mayo	0.0213	27	3.73	101
Jun-24	0.0213	17,075	3.78	64,544
Jul-24	0.0213	34,194	3.76	128,568
Ago-24	0.0213	0	3.74	0
Set-24	0.0213	0	3.77	0
1 al 11 de octubre	0.0433	0	3.75	0
Presunto Beneficio Ilícito (S/)				193,213

Fuente: Viettel

- Cabe señalar que, la “Proporción Total de mensajes no registrados en exceso” se estimó como la diferencia entre dos tasas: i) la “Proporción del total de mensajes no registrados como interconexión” y la “Proporción del total de mensajes no registrados promedio”, valor que fue estimado en 40,08%. La primera representa la cantidad de SMS A2P que Fravatel envió

sin usar la interconexión durante el período de infracción y la segunda representa la cantidad de SMS A2P que Fravatel envió fuera del período de infracción, esto es, en un periodo que la apelante considera es en condiciones normales, donde la conducta ya no sucede (del 1 de abril al 27 de mayo de 2024 y del 12 de octubre de 2024 al 31 de enero de 2025).

Imagen N° 53: Determinación de la “**Proporción Total de mensajes no registrados en exceso**”

Mes	Proporción del total de mensajes no registrados como interconexión (d = b/c)	Proporción del total de mensajes no registrados promedio (e)	Proporción del total de mensajes no registrados en exceso (f = max(0, d-e))
28 al 31 de mayo	40.62%	40.08%	0.54%
Jun-24	96.07%	40.08%	55.98%
Jul-24	97.82%	40.08%	57.74%
Ago-24	31.50%	40.08%	0.00%
Set-24	21.58%	40.08%	0.00%
1 al 11 de octubre	36.54%	40.08%	0.00%

Fuente: Viettel (Anexo 1-A de su Escrito 19 remitido el 16 de enero de 2026)

- Determina la “**Cantidad de presuntos mensajes desviados**”, este tráfico es evaluado considerando el margen de beneficio (diferencial entre precio de interconexión (cargo de acceso) y precio mediante agregadores o contratación directa) a fin de determinar el valor de los ingresos ilícitos asociados al “Componente 1”

Imagen N° 54: Determinación del “**Componente 1**” del beneficio ilícito

Mes	Margen de ganancia (USD) (d)	Presunto ingreso ilícito (USD) (e = c x d)	Tipo de cambio promedio (S/ por USD) (f)	Presunto ingreso ilícito (S/) (g = e x f)
28 al 31 de mayo	0.0213	27	3.73	101
Jun-24	0.0213	17,075	3.78	64,544
Jul-24	0.0213	34,194	3.76	128,568
Ago-24	0.0213	0	3.74	0
Set-24	0.0213	0	3.77	0
1 al 11 de octubre	0.0433	0	3.75	0
Presunto Beneficio Ilícito (S/)				193,213

Fuente: Viettel (Anexo 1-A de su Escrito 19 remitido el 16 de enero de 2026)

409. La propuesta metodológica de Viettel para estimar el “**Componente 1**” considera que Fravatel remite sus mensajes SMS A2P a Viettel usando la interconexión y



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones

sin usar la interconexión, de forma que solo el exceso observado en el período de infracción sería el tráfico atípico que podría ser imputado a la conducta infractora.

410. Al respecto, dicha propuesta ya fue evaluada por el CCP quien la descartó en base a los siguientes argumentos:

- La estimación de la proporción del tráfico atípico de Viettel considera una ratio con valores comprendidos entre los meses fuera del período de investigación, asumiendo este tráfico como si se generara en condiciones normales. Sin embargo, tales valores no necesariamente se han generado en un entorno donde la conducta haya cesado o no existiera.
- La propuesta considera que Fravatel utiliza ambas rutas comerciales (con y sin interconexión), en base a una decisión comercial basada en eficiencias económicas, lo cual ha sido desmentido por parte de Fravatel. Esta empresa ha indicado que utiliza la ruta comercial sin interconexión para evitar el bloqueo realizado por Viettel a la ruta comercial con interconexión, con lo cual se espera que, de no existir dicha conducta, Fravatel no utilizaría la ruta comercial sin interconexión en virtud de sus mayores costos.

411. La propuesta de la estimación de los ingresos ilícitos de Viettel es de S/ 193 213 debido a la menor cantidad tráfico de mensajes SMS A2P imputados dentro de la conducta infractora como consecuencia de que la propuesta metodológica considera solo la proporción de mensajes SMS A2P por encima de la *"Proporción de del total de mensajes no registrados promedio"* (el cual fue estimado en 40,08%); mientras que la estimación realizada por la primera instancia es de S/ 921 883 dado que considera la totalidad del tráfico de mensajes SMS A2P, según se muestra en el siguiente cuadro.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones

Cuadro N° 5: Comparación de la estimación del ingreso ilícito obtenido por Viettel y la primera instancia

		RESOLUCIÓN DEL CCP		PROPUESTA DE VIETTEL	
Periodo de infracción (En meses)		Proporción del total de mensajes no registrados en exceso	Ingreso ilícito (En Soles) (*)		Presunto ingreso ilícito (En Soles) (***)
28 al 31 de mayo de 2024			S/ 180 678		S/ 101
Jun-24			S/ 115 214		S/ 64 544
Jul-24			S/ 222 525		S/ 128
		No Aplica			568
Ago-24			S/ 107 875		S/ 0
Set-24			S/ 201 884		S/ 0
1 al 11 de octubre de 2024			S/ 255 708		S/ 0
		Ingreso Ilícito propuesto por el CCP	S/ 921 883	Ingreso ilícito propuesto por Viettel	S/ 193 213

Fuente: Resolución Impugnada y Anexo 1-A del Escrito N° 19 de Viettel, remitido el 16 de enero de 2026.

Notas:

(*): Ingresos obtenidos al multiplicar el total de SMS A2P enviados por Fravatel por el margen de ganancia (██████) y el tipo de cambio promedio del mes correspondiente.

(**): Proporción resultante de la diferencia entre el total de mensajes sin interconexión y el promedio de mensajes sin interconexión (40,08%).

(***): Ingresos obtenidos tras aplicar el porcentaje correspondiente al exceso de mensajes sin interconexión, multiplicado por el margen de ganancia (██████) y el tipo de cambio promedio del mes correspondiente.

Elaboración: ST-TSC

412. Al respecto, este Tribunal no concuerda con Viettel respecto de la propuesta metodológica desarrollada para estimar el “*Componente 1*” y la descarta en virtud de los siguientes argumentos:

- Según lo indicado por Fravatel, la interconexión con Viettel le tomó aproximadamente 2 años desde que OSIPTEL aprobó el Contrato de Interconexión el 30 de mayo del 2022 ⁽¹⁸⁷⁾. Asimismo, dicha interconexión se habría dilatado mes a mes debido a modificaciones o cambios realizados en los sistemas de Viettel, incluyendo el cambio total de sus servidores de SMS el 2023, por lo que recién el 15 de mayo de 2024, se logró culminar las pruebas firmando un “Acta de Conformidad de Pruebas” ⁽¹⁸⁸⁾.
- Lo anterior implica que hasta el 15 de mayo de 2024 Fravatel estuvo realizando pruebas para interconectarse con Viettel y entre el 16 al 27 de mayo habría iniciado la ejecución del contrato de interconexión. Todo ello denota que el periodo previo al 28 de mayo de 2024 dista de ostentar

¹⁸⁷ Mediante Resolución de Gerencia General N°00168-2022-GG/OSIPTEL.

¹⁸⁸ Según lo argumentado por Fravatel en su Escrito N° 1 remitido el 25 de julio de 2024.

características de operaciones normales, que pueda servir como un parámetro de comparación.

- Cabe señalar que, la primera instancia fijó como fecha de inicio del periodo de investigación el 28 de mayo de 2024, solo 13 días después de que se inicie la ejecución del contrato de interconexión, porque en dicha fecha Fravatel comunicó formalmente a Viettel la existencia de problemas vinculados a la terminación de SMS A2P en su red. En ese sentido, constituye el primer acto documentado mediante el cual se puso en conocimiento de la empresa investigada la presunta afectación en la prestación del servicio, aun cuando los problemas se pudieran estar manifestando previamente y recién fueron formalizados el 28 de mayo de 2024.
- Respecto al 11 de octubre de 2024 como fecha de finalización de la conducta infractora imputada, este corresponde a la fecha de emisión de la Resolución N° 00052-2024-STCCO/OSIPTEL, en la cual se dispone formalmente el inicio del procedimiento administrativo sancionador. Es importante señalar que, el establecimiento de dicha fecha no significa la conducta necesariamente haya cesado ese día, sino que funciona como una fecha de corte para delimitar la conducta imputada en el procedimiento sancionador.
- Por otro lado, con relación a que Fravatel utilizaría como principal medio para la terminación de mensajes SMS A2P en la red de Viettel, la ruta sin interconexión, consideramos que, lo señalado por Viettel carece de sustento o racionalidad económica, y además no ha presentado elementos que permitan sostener motivadamente que Fravatel preferiría utilizar la modalidad más costosa en lugar de aquella que le ofrece un mejor margen de ganancia. En contraposición, Fravatel ha señalado expresamente que no pudo realizar plenamente el tráfico SMS hacia la red de Viettel mediante la interconexión debido a los constante bloqueos e interceptaciones realizadas por esta empresa; y que para atender a los clientes corporativos o entidades del estado ha tenido que implementar una conexión hacia la red de Viettel a través de agregadores como Celmedia e Intico ⁽¹⁸⁹⁾.

413. Asimismo, este Tribunal concuerda con la primera instancia en que la estimación del *Componente 1*, debe incluir la totalidad del tráfico de mensajes SMS A2P que remite Fravatel hacia la red móvil de Viettel mediante la interconexión como parte del beneficio ilícito, debido a que la conducta de Viettel está orientada a no permitir que Fravatel pueda utilizar la interconexión para enviar su mensajería SMS A2P y, en su defecto, tengan que enviar la totalidad de su mensajería por canales diferentes a la interconexión.

- Viettel ha indicado de forma reiterada que no le corresponde a Fravatel el uso de la interconexión para enviar sus mensajes SMS A2P y ha señalado que esta empresa podría firmar un contrato de acceso directo para enviar su tráfico de mensajes SMS A2P, lo cual implica que, desde el punto de vista de Viettel, Fravatel no debería de usar la interconexión para enviar sus mensajes y que la totalidad de estos deberían de ser enviados mediante otra modalidad diferente a la interconexión.
- Clientes de Fravatel, como los agregadores Aldeamo y Masiv, han señalado que han migrado su tráfico de mensajes SMS A2P de Fravatel hacia Viettel.

- La conducta de Viettel consiste en el bloqueo o interceptación selectiva de mensajes en la ruta con interconexión y tiene por efecto degradar la calidad de su servicio; con ello, inducir su sustitución por rutas comerciales sin interconexión, viéndose Viettel beneficiado con la contratación directa.
- Considerando que Viettel cuenta con el control exclusivo de su propia red, la conducta antes referida resulta pasible de trasladar –a mediano plazo- la totalidad del tráfico de mensajes SMS A2P enviados por los abonados de Fravatel que requieren la terminación en los usuarios de Viettel a un contrato directo con Viettel, siendo esta la razón por la cual el beneficio ilícito se estima sobre la base del tráfico total de mensajes SMS A2P enviados por Fravatel a la red de Viettel y no solo una parte de ese total (como lo denomina Viettel, cantidad de presuntos mensajes desviados). Asimismo, las propias declaraciones de Viettel en sus escritos, señala que Fravatel puede realizar la terminación de mensajes SMS A2P a través de un contrato directo con ella, lo que implicaría un escenario en el cual, de mantenerse la conducta, Fravatel al no poder utilizar la interconexión se verá compelida a acudir a la contratación directa con Viettel.

414. En tal sentido, este Tribunal descarta la propuesta metodología de Viettel y confirma la estimación realizada por la primera instancia para el “*Componente 1*” del beneficio ilícito.
415. **Con relación a la determinación del “*Componente 2*” del beneficio ilícito**, el cual comprende los ingresos ilícitos provenientes del tráfico de los clientes de Viettel que debido a que no pueden utilizar el servicio de Fravatel, por los bloqueos, realizan un mayor tráfico a través de Viettel, este Tribunal considera que su cálculo, sustentado en los ingresos ilícitos por Viettel, resulta razonable en tanto incluye los ingresos que obtiene debido a un mayor tráfico del que tendría si el servicio de Fravatel podría funcionar en condiciones normales.
416. Cabe señalar que en el propio informe económico de Viettel recoge su inclusión y la propuesta metodológica realizada por el CCP en este punto, como se observa en la siguiente figura.

Imagen N° 55: Extracto del Informe de Cuestionamientos a los argumentos económicos presentados en el Informe Final de Instrucción N° 0012-2025-STCCO/OSIPTel

151. Respecto a la estimación del tráfico que potencialmente podría haber sido capturado por Fravatel de no haberse presentado el presunto bloqueo de mensajes por parte de Viettel (ingreso basado en tráfico de agregadores y otros clientes según el IFI), el presente Informe considera pertinente su inclusión. En tal sentido, se reconoce que existen motivos válidos para presumir que Fravatel hubiese estado en capacidad de capturar dicha demanda potencial.

Fuente: Anexo 12-A del escrito remitido por Viettel el 9 de septiembre de 2025

417. De acuerdo con lo expuesto, en el siguiente cuadro muestra el beneficio ilícito obtenido por parte de Viettel, el cual asciende a S/ 1 066 018 durante el periodo de infracción comprendido desde el 28 de mayo hasta el 11 de octubre de 2024.

Cuadro N° 6: Estimación del beneficio ilícito de Viettel

Componente 1 Ingreso ilícito basado en el tráfico de Fravatel (en Soles) [A]	Componente 2 Ingreso ilícito basado en el tráfico de los clientes (en Soles) [B]	Beneficio Ilícito (en Soles) [C = A + B]
S/ 921 883	S/ 144 135	S/ 1 066 018

Fuente: Resolución Impugnada y escritos de Viettel

Nota: El resultado del beneficio ilícito corresponde a un monto sin actualizar ni aplicar otro parámetro.

Elaboración: ST-TSC

418. Posteriormente, así como en la Resolución Impugnada, se considera el mismo periodo de actualización y el WACC mensual de 0,74% (WACC anual de 9,29%) estimado por el OSIPTEL para el sector telecomunicaciones⁽¹⁹⁰⁾; por lo cual, se confirma el beneficio ilícito actualizado consistente en S/ 1 073 194.
419. En virtud de lo anterior, este Tribunal concuerda con la primera instancia respecto de la propuesta metodológica utilizada para estimar el beneficio ilícito, con el cálculo del Beneficio Ilícito, así como con los parámetros empleados para su obtención.

III.3.2.2. Sobre la probabilidad de detección

420. Con relación a la probabilidad de detección para la graduación de la multa, la Exposición de Motivos de la LRCA⁽¹⁹¹⁾ establece que la incorporación de dicho criterio responde a la necesidad de dotar al régimen sancionador de un efecto disuasorio efectivo, dado que la aplicación de la sanción está sujeta a su detección⁽¹⁹²⁾.

¹⁹⁰ Dicho valor fue estimado mediante Informe N° 00184-DPRC/2024 del 27 de setiembre de 2024, como indica la Resolución del Tribunal de Apelaciones N° 0068-2025-TA/OSIPTEL:

*"Bajo dicho contexto, para la estimación del cálculo de multa en el presente PAS, conforme se advierte del Anexo de cálculo de multa de la RESOLUCIÓN 085, **se empleó el valor actualizado del WACC situado en una tasa anual de 9.29%, estimado por el OSIPTEL, al ser el último valor que se encuentra disponible.***

Con relación a ello, la Dirección de Políticas Regulatorias y Competencia, a través del Informe No 00184-DPRC/2024 del 27 de setiembre de 2024, que se acompaña a la presente resolución, efectuó la estimación del costo de capital de empresas del sector telecomunicaciones -WACC, el cual asciende a una tasa anual de 9.29%, valor que ha sido considerado para la estimación del cálculo de multa en el PAS. De ahí que, dicha estimación haya sido empleada, al ser el último valor que se encuentra disponible y ha sido estimado por el OSIPTEL.

De este modo, considerando que en el cálculo del factor de actualización debe considerarse como WACC, la última estimación realizada por el OSIPTEL, cuyos valores no son fijos de manera indiscutible, como lo sostiene TELEFÓNICA, corresponde desestimar lo alegado en este extremo y la solicitud de nulidad planteada" (Énfasis propio)."

¹⁹¹ Ver Exposición de Motivos de la LRCA. Disponible en la siguiente URL: https://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Exposicion_de_Motivos/DL-2008/DL-1034.pdf

¹⁹² **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS, DECRETO LEGISLATIVO N° 1034**

421. La finalidad de la probabilidad de detección es ofrecer incentivos para que los agentes económicos actúen conforme a la buena fe y la legalidad. Considerando que la autoridad podría no tomar conocimiento documentado de ciertas infracciones, resulta importante que el infractor internalice este riesgo en caso sea detectado, así como desincentivar la realización de actos que impidan corroborar la infracción y la correspondiente aplicación de una sanción efectiva.
422. Para el cumplimiento de dicha finalidad, la Metodología de Multas de Libre y Leal Competencia establece que el cálculo de la probabilidad de detección se realiza mediante el análisis de “Criterios de asignación”; lo cual permite determinar un cierto nivel de detección considerando las acciones que la autoridad necesitó desplegar, y cuyo valor numérico es gradual. Ello, sin perjuicio de la posibilidad de incorporar criterios adicionales para determinar la probabilidad de detección.

Imagen N° 56: Niveles de detección, valores numéricos para la probabilidad de detección a evaluar y criterios de asignación

Nivel de detección	Valor	<u>Criterio 1</u> Modalidad de detección de la infracción	<u>Criterio 2</u> Disponibilidad de la información	<u>Criterio 3</u> Requerimiento de acciones de supervisión y/o fiscalización
Muy Alto	1,00	La detección se dio mediante autoreporte, reporte y/o denuncia de terceros, con información sustentatoria completa	La disponibilidad de información para detectar la infracción es completa, confiable y de fácil acceso	No se requieren acciones de supervisión y/o fiscalización
Alto	0,75	La detección se dio mediante reporte y/o denuncia de terceros, con información sustentatoria incompleta	La disponibilidad de información para detectar la infracción es limitada, confiable y de fácil acceso	No se requieren acciones de supervisión y/o fiscalización
Medio	0,50	La detección se dio mediante reporte y/o denuncia de terceros, sin información sustentatoria	La disponibilidad de información para detectar la infracción es limitada y confiable, pero de difícil acceso	Se requieren acciones de supervisión y/o fiscalización en zonas geográficas de fácil accesibilidad, con o sin necesidad del uso de equipamiento tecnológico
Bajo	0,25	La detección se dio mediante acciones de investigación propias de la Secretaría Técnica de Solución de Controversias	No hay disponibilidad de información para la detección de la infracción	Se requieren acciones de supervisión y/o fiscalización en zonas geográficas de difícil accesibilidad, sin necesidad del uso de equipamiento tecnológico
Muy Bajo	0,10	La detección se dio mediante acciones de investigación de terceros diferentes a la Secretaría Técnica de Solución de Controversias	No hay disponibilidad de información para la detección de la infracción y existen acciones de ocultamiento de información	Se requieren acciones de supervisión y/o fiscalización en zonas geográficas de difícil accesibilidad y se requiere del uso de equipamiento tecnológico

Fuente: Resolución de Consejo Directivo N° 00025-2023-CD/OSIPTEL, “Metodología para la determinación de Multas por infracciones a la Libre y Leal Competencia” (Cuadro N° 1).

“la efectividad de una la ley de competencia requiere mecanismos que permitan asegurar el cumplimiento de lo establecido. Esto implica que la determinación e imposición de sanciones es un factor clave para dicho objetivo al castigar a los infractores y disuadir el desvío de las conductas hacia lo ilícito. Un mecanismo de sanciones debe tener detrás un esquema de incentivos que le permita tener dicho rol disuasivo. La aplicación de la sanción está sujeta a su detección, la cual, dado el costo de supervisión de los mercados y la dificultad de acceso a la información relevante, se da con cierto grado de probabilidad. Para lograr la finalidad disuasoria de prácticas anticompetitivas, se necesita que el régimen de sanciones incluya una alta probabilidad de detección.”



423. Como se puede observar, el Criterio 1 “Modalidad de Detección de la Infracción”, hace referencia a la forma cómo la autoridad toma conocimiento de la infracción, pudiendo ser mediante denuncia o acciones de supervisión, además de si contaba con información sustentatoria suficiente o no.
424. Por su parte, el Criterio 2 “Disponibilidad de la Información”, alude a la información que requiere la autoridad para detectar la infracción, la cual puede estar disponible mediante fuentes de acceso público, ser remitida periódicamente o no estar disponible para consultar.
425. El Criterio 3 “Requerimientos de Acciones de Supervisión y/o Fiscalización”, está conformado por el alcance de las acciones de supervisión y/o fiscalización que la autoridad necesita realizar para detectar la infracción, como acciones de supervisión en campo o requerimiento de uso de equipamiento tecnológico.
426. El CCP evaluó los tres criterios, asignándole al Criterio 1 “Modalidad de Detección de la Infracción” y al Criterio 3 “Requerimientos de Acciones de Supervisión y/o Fiscalización” el nivel de detección medio (valor de 0,5), mientras que al Criterio 2 “Disponibilidad de la Información” le asignó el nivel de detección muy bajo (0,1). Asimismo, estimó de acuerdo con la Metodología para la determinación de Multas por infracciones a la Libre y Leal Competencia que el criterio más relevante era el 2, por lo que consideró una probabilidad de detección muy baja.
427. Viettel en su recurso de apelación ha cuestionado la calificación asignada por el CCP al Criterio 2 (valor 0,1), argumentando que parte de una premisa incorrecta, esto es, que Viettel habría ejecutado una estrategia deliberada para ocultar información y dificultar la detección de la conducta. Dicha interpretación carecería de sustento fáctico y técnico, vulnerando el principio de razonabilidad y proporcionalidad del procedimiento administrativo sancionador.
428. Adicionalmente, Viettel sostiene que durante la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador se habría producido un trato desigual que incidiría directamente en el cálculo de la probabilidad de detección. Argumenta que Fravatel habría tenido la oportunidad de corregir datos inconsistentes sin que ello fuera considerado acciones de ocultamiento, mientras que -en contraste- la ausencia parcial de informes por su parte fue interpretada como obstrucción, sin justificación técnica.
429. De otro lado, Viettel señala que dicha asignación de nivel de detección “muy bajo” (valor de 0,1) solo procede cuando existe un mecanismo estructurado de encubrimiento que reduzca la capacidad del regulador para fiscalizar, lo que exige intención, diseño operativo y un impacto sustantivo en los costos de supervisión. Por ello, la empresa recurrente sostiene que la Metodología de Multas de Libre y Leal Competencia asocia este criterio a escenarios típicos de colusión, donde los agentes crean arquitecturas para ocultar precios o condiciones.
430. Finalmente, alega que la Resolución 72-2021-CCP/OSIPTEL citada por el CCP no es aplicable, pues en dicho caso la empresa diseñó un mecanismo contractual para ocultar la verdadera prestación del servicio, impidiendo la trazabilidad y fiscalización; mientras que en el presente caso no existe estructura paralela ni beneficio económico derivado de ocultar información.



431. En atención a lo alegado por Viettel, corresponde analizar el alcance del elemento “acciones de ocultamiento de información” previsto en el Criterio 2 “Disponibilidad de la Información” de la Metodología de Multas de Libre y Leal Competencia, a efectos de determinar si corresponde asignar un nivel de detección “muy bajo” (valor 0,1) conforme con los principios de razonabilidad y proporcionalidad aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora.
432. Con relación al nivel de detección “muy bajo” asignado al Criterio 2, se observa que dicho nivel se asignó en base a la verificación de dos elementos fácticos que exige la Metodología de Multas de Libre y Leal Competencia: la falta de disponibilidad de la información para la detección de la infracción y la existencia de acciones de ocultamiento de información.
433. Con relación al primer elemento, este no ha sido específicamente cuestionado por Viettel y se comprueba que la información requerida para detectar la conducta investigada no forma parte de los requerimientos de información periódicos que realiza el OSIPTEL a las empresas, ni se encuentra registrada en el Sistema de Información y Registro de Tarifas (SIRT) y tampoco se encontraba disponible en fuentes públicas o de acceso abierto. Por tal motivo, la decisión del CCP de considerar que no existía información disponible para la detección de la infracción posee el sustento fáctico y técnico que exige el principio de razonabilidad dentro del procedimiento administrativo sancionador.
434. Sobre el segundo elemento, Viettel señala que la falta de entrega de algunos reportes no puede constituirse como acciones de ocultamiento de información.
435. Al respecto, en la Metodología de Multas de Libre y Leal Competencia se puede observar que el Criterio 2 considera a las “acciones de ocultamiento de la información” como un elemento determinante para la asignación de un nivel de detección muy bajo (valor de 0,1). El Informe Metodológico adjunto a la Metodología de Multas de Libre y Leal Competencia, en lo referente a “las acciones de ocultamiento” y “las acciones de encubrimiento”, toma como referencia la Resolución N° 072-2021-CCP/OSIPTEL que fue confirmada mediante Resolución N° 00013-2022-TSC/OSIPTEL de fecha 10 de mayo de 2022 ⁽¹⁹³⁾.
436. En las mencionadas resoluciones, por “acciones de ocultamiento de información” se refiere al ocultamiento de la propia ejecución de la conducta infractora a través del comportamiento del agente económico y cómo ello habría dificultado la detección de la conducta infractora por parte de la administración.
437. En el presente caso, el CCP determinó que las acciones de ocultamiento de la propia infracción en el presente procedimiento fueron: (i) la simulación ante Fravatel de estar cumpliendo el protocolo SMPP v3.4, cuando en realidad no se estaba realizando efectivamente, debido a que el servidor SMSC empleó doble secuencia de numeración para los “Message Id”, cuando dicha numeración debe ser única y creciente ⁽¹⁹⁴⁾; (ii) elaboración de “informes técnicos” para evaluar los problemas presentados por Fravatel respecto de la entrega de SMS A2P en la red móvil de Viettel, siendo que de ellos, solo el 36,6% de dichas incidencias

¹⁹³ Ver párrafo 44 del Informe Metodológico adjunto a la Metodología de Multas de Libre y Leal Competencia. Disponible en <https://www.osiptel.gob.pe/media/5yyfurw5/resol025-2023-cd-informe-metodologico.pdf>

¹⁹⁴ Ver conclusiones del Informe N° 188-2025-DFI-SDF/OSIPTEL

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosOrganismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones

fueron atendidas, mientras que en el resto de casos no se generaron tickets de atención y (iii) reunión técnica del 25 de julio de 2024, durante la cual los SMS fueron entregados en la red móvil de Viettel sin presentar problemas, pero que finalizada la misma, el bloqueo y/o interceptación reapareció, lo que implicaría la aplicación de un sistema de filtro de contenidos de forma intermitente por parte de Viettel.

438. Viettel cuestionó que se aplicara la categoría de acciones de ocultamiento de información a la no entrega de determinados reportes, siendo este un error de interpretación por parte de la apelante. En el presente caso, las acciones reseñadas en el fundamento anterior efectivamente estaban orientadas a encubrir la comisión de la infracción evaluada, en tanto Viettel buscaba dar la apariencia técnica de dirigir su conducta en estricto apego de la legalidad mediante el correcto uso del protocolo SMPP v.3.4., cuando no era así; y se realizaban diversas acciones tanto operativas como comunicativas orientadas a sostener dicha apariencia de legalidad.
439. Adicionalmente, las acciones de ocultamiento de la conducta infractora realizadas por Viettel, sí habrían impedido la fiscalización de la conducta infractora, debido a que las modificaciones al protocolo SMPP v3.4 para el envío de SMS habría impedido verificar la trazabilidad del ciclo de vida completo de cada SMS. Esto es, se habría impedido la trazabilidad de la conducta infractora, dificultando la detección de la infracción por parte del Osipitel y requiriéndole realizar mayores acciones y efectuar evaluaciones concatenadas de diversos elementos técnicos para detectarla.
440. En conclusión, la aplicación del elemento “acciones de ocultamiento de información” del Criterio 2 como “acciones de encubrimiento” o “comportamiento del agente económico en el marco de la ejecución de la infracción investigada” desarrollada por el CCP en el presente procedimiento es correcta, por lo que este Tribunal coincide con el valor asignado al nivel de detección como “muy bajo” (valor 0.1).
441. En aplicación de lo dispuesto en la Metodología de Multas de Libre y Leal Competencia, el CCP determinó que el Criterio 2 “Disponibilidad de la Información” era el de mayor relevancia a efectos de determinar el nivel total de la probabilidad de detección, debido a que “las acciones de ocultamiento” evidenciaban un mayor grado de dificultad y esfuerzo por parte de la autoridad para detectar la conducta denunciada. En dicho sentido, al momento de fijar el valor total de la probabilidad de detección, el CCP se basó en el valor del nivel de detección del Criterio 2 “Disponibilidad de la información”.
442. Es preciso señalar que la Metodología de Multas de Libre y Leal Competencia establece en su numeral 10 que, de presentarse características de distintos niveles al mismo tiempo, el Órgano Resolutivo debe evaluar el caso y determinar la probabilidad optando por los criterios que considere de mayor relevancia. El Informe Metodológico también señala algunos criterios que podrían evaluarse para asignar la probabilidad de detección, siendo uno de estos que se realice un análisis progresivo partiendo desde el nivel más bajo y precisando que, si la práctica infractora presenta alguna de las características asociadas a un nivel

bajo se aplica el valor del factor asociado con ese nivel, culminando en ese supuesto el análisis secuencial de la probabilidad de detección ⁽¹⁹⁵⁾.

443. Resulta evidente que, en el presente caso, el valor asignado al Criterio 2 es el más bajo, en comparación a los valores asignados a los otros criterios evaluados de la probabilidad de detección. Al respecto, este Tribunal debe incidir que la valoración de dicho criterio responde a que las “acciones de ocultamiento de información” desplegadas por Viettel dificultaron directamente la detección de la conducta, lo cual ha conllevado un mayor nivel de esfuerzo de la autoridad para detectar la infracción, influyendo decisivamente en la cantidad de información que la autoridad requirió para detectarla.
444. Esta circunstancia implicó que la autoridad deba recabar diversa información tanto de Fravatel, Viettel, agregadores e incluso pedir a otros órganos del OSIPTEL que elaboren informes técnicos ⁽¹⁹⁶⁾. Además, fueron necesarias acciones de carácter técnico, como reuniones e incluso el uso de aplicativos especializados como “Wireshark” ⁽¹⁹⁷⁾.
445. A mayor abundamiento, este Tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse en la Resolución N° 00013-2022-TSC/OSIPTEL, respecto a la posibilidad de que las acciones de ocultamiento ejecutadas por las investigadas puedan incidir directamente en la probabilidad de detección de las conductas imputadas haciéndolas de difícil detección y ocasionando que el OSIPTEL deba recurrir a distintas acciones como inspecciones y uso de dispositivos tecnológicos ⁽¹⁹⁸⁾ para detectarlas. Dicho efecto es claramente apreciable en el presente caso, como se ha descrito en los fundamentos precedentes.
446. Por contrapartida, en el presente caso se desprende lo siguiente:
- (i) Respecto al Criterio 1 “Modalidad de Detección de la Infracción”, cabe resaltar que la infracción fue detectada por denuncia de Fravatel, pues de otro modo no hubiera sido posible conocer de la conducta infractora, considerando el carácter eminentemente técnico de lo acontecido y que recayó específicamente sobre la empresa denunciante dada la naturaleza de la infracción, en tanto el acceso a la información sobre la misma se concentra en Viettel y Fravatel como agentes directamente involucrados en la operación comercial acordada entre estos.
- (ii) Con relación al Criterio 3 “Requerimiento de acciones de supervisión y/o fiscalización” encontramos que, si bien no se realizaron acciones de supervisión

¹⁹⁵ Véase el párrafo 62 del Informe Metodológico adjunto a la Metodología de Multas de Libre y Leal Competencia, que incluye el criterio establecido por Indecopi en el Documento de Trabajo N° 01-2020/GEE. Disponible en <https://www.osiptel.gob.pe/media/5yyfurw5/resol025-2023-cd-informe-metodologico.pdf>

¹⁹⁶ El detalle de estos requerimientos se encuentra descrito en el numeral 64 de la presente resolución.

¹⁹⁷ **Resolución Impugnada, fundamento 610:**

“Asimismo, dado su carácter técnico, para efectos del análisis y procesamiento de los correos electrónicos y los archivos de captura en extensión “pcapng” (archivos “pcap”), se requirió el apoyo de la DFI (Informe N° 000188-2025-DFISDF/OSIPTEL), ya que se requería emplear un aplicativo especializado denominado “Wireshark”. La DFI ejecutó pruebas en tiempo real en la reunión de trabajo, siendo de zona de fácil acceso geográfico, en la medida que dicha acción pudo desarrollarse de forma remota por medio del aplicativo Microsoft Teams.

¹⁹⁸ Confróntese con el fundamento 191 de la Resolución N° 00013-2022-TSC/OSIPTEL.

y/o fiscalización en zonas geográficas de difícil acceso, ello se debe a la propia naturaleza de la infracción, pues las acciones de bloqueo implementadas por Viettel se realizaban en función al control y gestión de sus sistemas, más allá de los espacios físicos donde tuviera equipos o infraestructura, Por ende, la dificultad de su detección no se ve influenciada o mitigada por la dispersión o concentración geográfica dado que la identificación de la infracción puede realizarse mediante acciones en zonas accesibles dada su naturaleza.

447. Ello permite lograr un resultado punitivo que es acorde con la función disuasiva y preventiva que debe cumplir la sanción, y se orienta a asegurar que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción -en concordancia con el Principio de Razonabilidad que establece la LPAG-, considerando la probabilidad de detección de la conducta infractora (y consecuente esfuerzo del regulador para identificarla).
448. Aplicando los criterios antes desarrollados como son el beneficio ilícito y la probabilidad de detección, se tiene como resultado que la multa base estimada asciende a S/. 10 731 941,00, equivalente a 2 006 UIT, conforme se muestra a continuación:

Cuadro N° 7: Estimación de la “Multa Base”

Variables	Montos
Beneficio ilícito actualizado [A]	S/ 1,073,194
Probabilidad de detección [B]	0.10
Multa Base (en soles) (C = A/B)	S/ 10,731,941

Fuente: Cuadro N° 48 de la Resolución Impugnada

Elaboración: ST-TSC

449. Este Tribunal coincide con el CCP cuando señala que no corresponde cuantificar factores agravantes y/o atenuantes, pues no se ha evidenciado alguno de estos elementos adicionales durante el procedimiento.
450. Por tanto, considerando la UIT del año 2025 (S/ 5 350), la “Multa propuesta” asciende a 2 006 UIT:

Cuadro N° 8: Estimación de la “Multa Propuesta”

Variables	Montos
Multa Base (en soles)	S/ 10,731,941
Agravantes	No Aplica
Atenuantes	No Aplica
UIT 2025	5350
Multa Propuesta (UIT)	2006,0

Fuente: Cuadro N° 49 de la Resolución Impugnada

Elaboración: ST-TSC



451. Si bien el monto de la sanción debe ascender a un importe que represente un desincentivo efectivo para la comisión de infracciones a las normas de la libre competencia, tampoco se pretende que la multa respectiva ponga en riesgo la permanencia en el mercado de la empresa sancionada. Es por ello que, la propia normativa de libre y leal competencia establece un tope para la imposición de la sanción basado en la capacidad financiera de la empresa.
452. Así, el artículo 46 inciso c) del TUO de la LRCA establece que las multas para infracciones calificadas como “muy graves” no podrán exceder el 12% de las ventas o ingresos brutos percibidos por el infractor durante el ejercicio inmediato anterior a la resolución de la autoridad administrativa correspondiente.
453. Este criterio de graduación fue efectivamente aplicado por el CCP al momento de imponer la sanción según se concluye del numeral 635 de la resolución impugnada. Para esto, el CCP consideró la información de ingresos aportada por Viettel mediante escrito N° 10 de fecha 18 de julio de 2025 (en respuesta a la información requerida mediante Carta N° 224-2025-STCCO/OSIPTTEL) y la información sustentada con el PDT del año 2024 reportado a SUNAT, lo que permitió determinar que la multa impuesta cumplía con el límite financiero del 12% de los ingresos percibidos en el ejercicio previo, dispuesto en el TUO de la LRCA.
454. En ese sentido, la proporcionalidad de la sanción se acredita conforme a los criterios de graduación antes desarrollados, y teniendo en cuenta además que, en este caso, la infracción de abuso de posición de dominio cometida por Viettel implica un daño especialmente grave al interés público de protección de la eficiencia económica y del proceso competitivo en el mercado de los servicios públicos de telecomunicaciones, pues afecta directamente a la interconexión - que la Ley de Telecomunicaciones califica que es de interés público y social ⁽¹⁹⁸⁾- cuya provisión adecuada por parte de Viettel es fundamental para garantizar la libre competencia en el mercado, así como la continuidad y sostenibilidad del servicio de envío SMS que Fravatel presta a sus usuarios.
455. Por tanto, corresponde confirmar la sanción impuesta por el CCP a Viettel, correspondiente a una multa ascendente a dos mil seis (2006) unidades impositivas tributarias (UIT), al haberse confirmado la razonabilidad y proporcionalidad de esta.

III.4. SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LA MEDIDA CORRECTIVA

456. Sobre este punto, cabe señalar que la imposición de medidas correctivas exige la debida observancia del principio de proporcionalidad que rige a la potestad sancionadora. En efecto, aun cuando las medidas correctivas no poseen naturaleza sancionadora, su validez depende de que cuenten con cobertura normativa expresa, respondan a una finalidad pública legítima y resulten idóneas, necesarias y proporcionales en torno a la afectación que buscan corregir.
457. En tal sentido, la medida correctiva que se disponga debe encontrarse debidamente motivada en función de la necesidad de evitar la reiteración o persistencia de los efectos exclusorios derivados de la conducta acreditada, sin exceder aquello estrictamente indispensable para restablecer las condiciones de competencia afectadas. Asimismo, corresponde evitar que la medida correctiva reproduzca o anticipe materialmente los efectos propios de una sanción



adicional, pues ello desnaturalizaría su finalidad correctiva y preventiva, convirtiéndola en una restricción desproporcionada para el administrado ⁽¹⁹⁹⁾

458. Ahora bien, de conformidad con el literal b) del artículo 18 del RSC, se faculta a los órganos resolutivos de solución de controversias para que, al emitir las resoluciones finales en el marco de los procedimientos sancionadores por infracciones a las normas de libre competencia, en adición a la imposición de sanciones, puedan dictar las medidas correctivas a que se refiera al TUO de la LRCA.
459. En ese marco, el artículo 49 del TUO de la LRCA dispone que, además de la sanción que se imponga, la autoridad decisora de primera instancia puede dictar medidas correctivas conducentes a restablecer el proceso competitivo o prevenir la comisión de conductas anticompetitivas, las cuales podrán consistir entre otras en las siguientes: (a) el cese o la realización de actividades, inclusive bajo determinadas condiciones; (b) de acuerdo con las circunstancias, la obligación de contratar, inclusive bajo determinadas condiciones; (c) la inoponibilidad de las cláusulas o disposiciones anticompetitivas de actos jurídicos; (d) el acceso a una asociación u organización de intermediación; (e) el desarrollo de programas de capacitación y de eliminación de riesgos de incumplimiento de la normativa sobre libre competencia, entre otras.
460. En el presente caso ha quedado acreditado que Viettel incurrió en una conducta anticompetitiva, en la modalidad de abuso de posición de dominio; por lo que, en adición a la sanción (multa) impuesta, resulta necesaria la adopción de medidas para preservar el proceso competitivo.
461. Mediante la Resolución Impugnada, el CCP dictó una medida correctiva por la cual ordenó a Viettel abstenerse de realizar cualquier actuación o manipulación de protocolos que resulte en la interceptación o bloqueo de cualquier tipo de SMS enviado por Fravatel hacia su red, de manera que los SMS puedan llegar a sus abonados sin inconvenientes, en mérito al Contrato de Interconexión SMS.
462. Al respecto, corresponde tener en consideración que las medidas correctivas constituyen actos administrativos de gravamen orientados no a sancionar nuevamente la conducta infractora, sino a restablecer la legalidad alterada y corregir los efectos derivados del ilícito administrativo. En esa línea, la doctrina administrativa ⁽²⁰⁰⁾ ha señalado que dichas medidas poseen una finalidad eminentemente retrospectiva y de tutela del interés público, en tanto buscan revertir o suprimir los efectos negativos ocasionados por la conducta anticompetitiva sobre el proceso competitivo, mediante mandatos de hacer, no hacer o soportar determinadas actuaciones administrativas. Asimismo, las medidas correctivas pueden subsistir con independencia de la sanción administrativa, e incluso resultar necesarias aun cuando una medida cautelar previa haya perdido vigencia, precisamente porque su finalidad no es aflictiva, sino reponedora de las condiciones de competencia afectadas por la infracción acreditada.
463. En dicho marco, el CCP ordenó como medida correctiva a Viettel que se abstenga de realizar cualquier actuación o manipulación de protocolos que dé

¹⁹⁹ MORÓN URBINA, Juan. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica, 2019, págs. 375-378.

²⁰⁰ Ibídem.



como resultado la interceptación o bloqueo de cualquier tipo de mensaje de texto SMS enviado por Fravatel E.I.R.L. a su red, de manera que los SMS puedan llegar a sus abonados sin inconvenientes, en virtud del Acuerdo de Interoperabilidad de Mensajes Cortos de Texto y sus adendas, aprobadas por la Resolución de GG N° 00168-2022-GG/OSIPTTEL, otorgándole un plazo de tres (3) días hábiles para presentar la información que acredite las acciones adoptadas para su cumplimiento.

464. En línea con lo anteriormente señalado, considerando que ha quedado acreditada la comisión de una conducta de abuso de posición de dominio consistente en la interceptación o bloqueo de SMS cursados por Fravatel hacia la red de Viettel, consideramos que la medida correctiva adoptada obedece al principio de proporcionalidad en tanto no persigue una finalidad aflictiva como la sanción también establecida, sino que únicamente busca revertir los efectos anticompetitivos identificados para preservar el normal desenvolvimiento del proceso competitivo en el mercado de los servicios públicos de telecomunicaciones, en tanto dicha medida correctiva se constituye mediante el orden de cese de la conducta que contraviene lo dispuesto en el TUO de la LRCA.
465. Asimismo, como ha señalado la primera instancia la emisión de esta medida se justifica en que la medida cautelar de ordenada por este Tribunal mediante Resolución N° 00022-2024-TSC/OSIPTTEL, del 30 de setiembre de 2024 ⁽²⁰¹⁾, caduca de pleno derecho con la emisión de la presente resolución final, por lo que se justifica la emisión de la una medida correctiva orientada a preservar el proceso competitivo, conforme con el artículo 157 del TUO de la LPAG.
466. Este Tribunal considera que la medida es razonable dado que lo dispuesto corresponde a una situación normal en la que la interconexión funcione sin ningún tipo de intervención indebida, lo cual Viettel debería estar realizando sin la necesidad de intervención por parte de la autoridad, como ya lo ha señalado este Tribunal en una resolución anterior en este mismo procedimiento ⁽²⁰²⁾. Además, conforme a lo expresado por Fravatel mediante escrito de absolución de fecha 08 de enero de 2026, los efectos anticompetitivos de la conducta infractora estarían persistiendo a la fecha, al presuntamente haberse perjudicado nuevamente el tráfico SMS A2P de Fravatel producto de la conducta renuente de Viettel, por lo cual se confirmaría con ello la necesidad y proporcionalidad de la medida correctiva impuesta.
467. Por lo tanto, de acuerdo con los fundamentos previamente expuestos, este Tribunal considera que corresponderá confirmar la multa impuesta de dos mil seis (2006) unidades impositivas tributarias (UIT), así como la medida correctiva.

²⁰¹ Resolución N° 00022-2024-TSC/OSIPTTEL, Artículo Segundo:

“Ordenar a Viettel Perú S.A.C., como MEDIDA CAUTELAR, que se abstenga de realizar cualquier actuación o manipulación de protocolos que dé como resultado la interceptación o bloqueo de cualquier tipo de mensaje de texto SMS enviados por Fravatel E.I.R.L. a su red, de manera que los SMS puedan llegar a sus abonados sin inconvenientes en virtud del acuerdo de interconexión. (...)”.

²⁰² Ver Resolución N° 00022-2024-TSC/OSIPTTEL fundamentos 56 en adelante.

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosOrganismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones**SE RESUELVE:**

Artículo Primero. - DESESTIMAR la solicitud de nulidad de la Resolución N° 000033-2025-CCP/OSIPTEL emitida por el Cuerpo Colegiado Permanente el 06 de noviembre de 2025, formulada por Viettel Perú S.A.C., de acuerdo con los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Artículo Segundo. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por Viettel Perú S.A.C. contra la Resolución N° 000033-2025-CCP/OSIPTEL, emitida por el Cuerpo Colegiado Permanente el 06 de noviembre de 2025 y; en consecuencia, se **CONFIRMA** dicha resolución, de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, en los extremos que:

- (i) Determinó la responsabilidad administrativa de Viettel Perú S.A.C. por la comisión de una conducta anticompetitiva en la modalidad de abuso de posición de dominio, tipificada en el artículo 10.1 y el literal h) del artículo 10.2 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1034, calificada como infracción muy grave.
- (ii) Sancionó a Viettel Perú S.A.C con una multa ascendente a dos mil seis (2 006) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
- (iii) Impuso una medida correctiva a Viettel Perú S.A.C., consistente en abstenerse de realizar cualquier actuación o manipulación de protocolos que tenga como resultado la interceptación o bloqueo de mensajes SMS enviados por Fravatel E.I.R.L. hacia la red móvil de Viettel Perú S.A.C.

Artículo Tercero. - Notificar la presente resolución a Viettel Perú S.A.C. y a Fravatel E.I.R.L. y poner en conocimiento de la Oficina de Administración y Finanzas para los fines respectivos.

REGÍSTRESE Y COMUNÍQUESE. –

Con el voto favorable de los señores vocales José Julio Mendoza Antezana, Rafael Alejandro Vera Tudela Wither, Richard Mark Sin Porlles, Jorge Francisco Li Ning Chaman y Virginia Patricia Sarria Pardo en la Sesión N° 639 de fecha 15 de junio de 2026.

JOSE JULIO MENDOZA ANTEZANA
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE
SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS
TRIBUNAL DE SOLUCION DE
CONTROVERSIAS