

N° 00013-DPRC/2022

A	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
ASUNTO	:	ANÁLISIS DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN INTERPUESTO POR AMÉRICA MÓVIL PERÚ S.A.C. CONTRA LA RESOLUCIÓN N° 00215-2021- CD/OSIPTEL
REFERENCIA	:	EXPEDIENTE N° 00002-2021-CD-DPRC/MI
FECHA	:	28 de enero de 2022

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ASISTENTE DE SEGUIMIENTO DE MERCADO	ANGHY RAQUEL LOPEZ DAVILA
	ANALISTA ECONÓMICO PARA REVISIÓN NORMATIVA	HENRY CISNEROS MONASTERIO
	ESPECIALISTA DE GESTIÓN	JORGE HUAMAN SANCHEZ
	COORDINADOR DE GESTIÓN Y NORMATIVIDAD	JORGE MORI MOJALOTT
REVISADO POR	SUBDIRECTOR DE REGULACIÓN	MARCO VÍLCHEZ ROMÁN
APROBADO POR	DIRECTOR DE POLÍTICAS REGULATORIAS Y COMPETENCIA	LENNIN QUISO CÓRDOVA



1. OBJETO

Sustentar el pronunciamiento que corresponde emitir al OSIPTEL para resolver el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa América Móvil Perú S.A.C. (en adelante, AMÉRICA MÓVIL), contra la Resolución de Consejo Directivo N° 00215-2021-CD/OSIPTEL (en adelante, Resolución 215), que aprueba el Mandato de Interconexión entre la impugnante y la empresa Intermax S.A.C. (en adelante, INTERMAX).

2. ANTECEDENTES

- 2.1 Mediante carta S/N, recibida el 1 de julio de 2021, INTERMAX solicitó al OSIPTEL la emisión de un mandato de interconexión con AMÉRICA MÓVIL, en el marco de la Resolución N° 00134-2012-CD/OSIPTEL (en adelante, TEO de las Normas de Interconexión).
- 2.2 Mediante Resolución 215, publicada en el Diario oficial El Peruano el 26 de noviembre de 2021¹, el OSIPTEL aprobó el Mandato de Interconexión entre INTERMAX y AMÉRICA MÓVIL (en adelante, el Mandato).
- 2.3 Mediante Escrito S/N, recibido el 16 de diciembre de 2021, AMÉRICA MÓVIL interpuso un recurso de reconsideración contra la Resolución 215.
- 2.4 Mediante carta C.00580-DPRC/2021, remitida el 21 de diciembre de 2021, el OSIPTEL solicitó a INTERMAX remitir sus comentarios respecto al recurso de reconsideración interpuesto por AMÉRICA MÓVIL, la cual fue respondida mediante carta S/N recibida el 30 de diciembre de 2021.
- 2.5 Mediante carta DMR/CE/N°073/22, recibida el 14 de enero de 2022, AMÉRICA MÓVIL informó sobre la implementación del mandato remitiendo el “Acta de aceptación del Servicio” suscrita por ambas partes el 7 de enero de 2022². Cabe precisar que esta comunicación se efectúa al margen del recurso impugnatorio presentado por AMÉRICA MÓVIL.
- 2.6 Mediante Escrito S/N, recibido el 26 de enero de 2022, AMÉRICA MÓVIL solicita que se tenga en cuenta al momento de pronunciarse que a través de la Carta DMR/CE/N°171/22 se ha presentado a la Gerencia General del OSIPTEL una denuncia por modificación de numeración (enmascaramiento) en contra de la empresa INTERMAX.

¹ <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-el-mandato-de-interconexion-entre-intermax-sac-y-resolucion-no-215-2021-cdosiptel-2014999-1>

² A través de este documento las partes dejan expresa constancia de la culminación de las pruebas de aceptación y puesta en servicio para el intercambio de SMS, al haberse realizado exitosamente todas las pruebas necesarias para el funcionamiento del servicio de envío y recepción de SMS entre América Móvil e INTERMAX.



3. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

El recurso de reconsideración ha sido interpuesto por AMÉRICA MÓVIL el 16 de diciembre de 2021, dentro del plazo de quince (15) días hábiles, contados desde el día siguiente de la publicación de la Resolución 215 en el Diario Oficial El Peruano.

En tal contexto, la impugnación interpuesta por AMÉRICA MÓVIL califica como un recurso procedente, sin perjuicio de que el pronunciamiento emitido por el OSIPTEL se haya efectuado en ejercicio de su función normativa; ello, en aplicación del principio de imparcialidad que rige la actuación del OSIPTEL³ y el tratamiento que este Organismo Regulador ha brindado a los recursos que han interpuesto los agentes regulados contra las resoluciones del Consejo Directivo que aprueban mandatos de interconexión.

Por lo expuesto, de conformidad con la facultad discrecional con la que cuenta el Organismo Regulador, corresponde brindar al recurso de reconsideración interpuesto por AMÉRICA MÓVIL el trámite respectivo y proceder al análisis de sus argumentos.

4. PRETENSIÓN DEL RECURSO

El recurso planteado tiene como pretensión la modificación del Mandato a efectos de que establezca expresamente lo siguiente:

- i) La relación de interconexión no incluye el tráfico SMS iniciado (recibido) por usuarios que no actúen como usuarios del servicio de telefonía fija de INTERMAX.
- ii) El envío de SMS desde INTERMAX requiere el previo consentimiento del usuario de América Móvil, siendo INTERMAX el responsable por el uso fraudulento de SMS.
- iii) La relación de interconexión no incluye los mensajes de texto que utilicen un número geográfico diferente del área a la que pertenece dicho número.

5. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El recurso impugnatorio de AMÉRICA MÓVIL se sostiene en las siguientes afirmaciones:

5.1. El Mandato incorpora comunicaciones (envío de SMS A2P) que no se encuentran dentro del alcance de la interconexión entre INTERMAX y AMÉRICA MÓVIL. Sobre este punto, añade lo siguiente:

- i) El Mandato únicamente debe ser para abonados “reales” y no aplicaciones.
- ii) El Mandato es contradictorio entre sí sobre el alcance y definición de interconexión.
- iii) Existe un presunto uso indebido de la numeración asignada por parte de INTERMAX.
- iv) Existe una falta de motivación del Mandato.
- v) Existe una problemática exclusiva de la modalidad A2P.
- vi) Existe una falta de concordancia del Mandato con el trato igualitario.

³ Reglamento General del OSIPTEL, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM.

“Artículo 9.- Principio de Imparcialidad.

El OSIPTEL ponderará con justicia e imparcialidad y con estricto apego, a las normas pertinentes, los intereses de las empresas operadoras de servicios y de los usuarios. Casos o situaciones de las mismas características deberán ser tratados de manera análoga.” [Subrayado agregado]



5.2. Es necesario que INTERMAX se obligue a obtener de forma anticipada el consentimiento de los usuarios de AMÉRICA MÓVIL y adoptar medidas contra el uso indebido de los SMS.

5.3. Debe indicarse de forma explícita que el Mandato no incluye la mensajería de texto que utilice el número geográfico fuera del área a la que pertenece dicho número.

Debido a los fundamentos y peticiones antes mencionadas, AMÉRICA MÓVIL solicita que se declare FUNDADO su recurso de reconsideración y se revoque la Resolución 215 en los extremos solicitados.

6. ANÁLISIS DEL RECURSO INTERPUESTO POR AMÉRICA MÓVIL

6.1. Sobre la incorporación de comunicaciones (SMS A2P) que no se encuentran dentro del alcance de la interconexión entre AMÉRICA MÓVIL e INTERMAX

i) El Mandato únicamente debe ser para abonados “reales”

Posición de AMÉRICA MÓVIL

El Mandato debe estar orientado a que los abonados que cursen mensajería de texto de la red de INTERMAX sean reales y no clientes corporativos, quienes, mediante una aplicación o interfaz web se conectarían a la central, SMSC o Gateway de INTERMAX y lo utilizarían para enviar mensajes masivos hacia los usuarios de AMÉRICA MÓVIL. En este escenario, la remisión de mensajería no se soportaría en el servicio de telefonía fija de INTERMAX, sino en un servidor conectado mediante Internet.

Posición del OSIPTEL

§ La interconexión se efectúa entre usuarios y no sólo entre abonados

La normativa en materia de telecomunicaciones establece definiciones que, para efectos del presente procedimiento, resulta necesario enfatizar. Por un lado, la definición de interconexión se encuentra prevista en el artículo 3 del TUO de las Normas de Interconexión y señala lo siguiente:

“Artículo 3.- Definición de interconexión.

La interconexión es el conjunto de acuerdos y reglas que tienen por objeto que los usuarios de los servicios de telecomunicaciones prestados por un operador puedan comunicarse con los usuarios de servicios de telecomunicaciones de la misma naturaleza, según la clasificación legal correspondiente, prestados por otro operador.”
(Subrayado agregado).

Por otro lado, el Anexo I - Glosario de términos del Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso establece una definición sobre lo que se entiende por “usuario” del servicio de telecomunicaciones:

“Usuario: A la persona natural o jurídica que en forma eventual o permanente, tiene acceso a algún servicio público de telecomunicaciones.”
(Subrayado agregado).



Sobre el particular, debe advertirse que la definición de interconexión hace referencia a “usuarios de los servicios de telecomunicaciones”, toda vez que son estos quienes pueden comunicarse con usuarios de otro operador. En virtud a ello, se desprende que, para el cumplimiento del propósito natural de la interconexión, en ambos extremos de la comunicación debe existir un usuario, el mismo que debe ser, por propia definición una persona natural o jurídica.

Ahora bien, AMÉRICA MÓVIL asegura que el Mandato debe limitarse a la interconexión entre abonados reales, dejando de lado las comunicaciones que se originan, por ejemplo, desde una máquina. Al respecto, es oportuno traer a colación la definición⁴ de abonado en el marco de servicios públicos de telecomunicaciones:

“Abonado: A toda persona natural o jurídica que ha celebrado un contrato de prestación de servicios públicos de telecomunicaciones con alguna de las empresas operadoras de dichos servicios, independientemente de la modalidad de pago contratado.”

(Subrayado agregado).

Como se observa de las definiciones previas, la interconexión es un derecho del usuario de servicios de telecomunicaciones, sin hacerse alguna precisión sobre su condición de abonado. Entonces, restringir el uso de la interconexión a únicamente los abonados del servicio de INTERMAX resultaría contraria a la normativa vigente, por lo que no es un presupuesto que pueda incluirse en el Mandato.

Dicho ello, es necesario responder a la alegación que AMÉRICA MÓVIL realiza respecto de la supuesta presencia de abonados “no reales”, considerándolos de esta manera a aquellos clientes corporativos, quienes, mediante una aplicación o interfaz web se conectarían a la central, SMSC o Gateway de INTERMAX para enviar mensajes a la red de AMÉRICA MÓVIL.

Esta afirmación, en principio, confunde el alcance de la interconexión en dos aspectos. Por un lado, intenta introducir la idea de que únicamente los abonados de un servicio tienen derecho de comunicarse con una empresa, lo cual, como ya se mencionó es contrario a la normativa; y, por otro lado, intenta equiparar el sujeto (usuario) con el instrumento (dispositivo), al considerar que un servidor o una aplicación ejecuta la remisión de SMS por voluntad propia.

Es importante profundizar en este último punto, en la medida que tanto los abonados, como los usuarios son agentes que se encuentran detrás del conducto que permite la comunicación hacia la otra empresa y para ello se valen de diversos instrumentos que sirven para tal fin. Esta libertad con que cuentan los usuarios permite que diversas comunicaciones, no solo mensajería de texto, puedan ser realizadas a través del uso de una gama de alternativas, dispositivos, equipos, tecnologías, etc. siendo que quien ejecuta el comando o realiza la acción de comunicación es el usuario, el mismo que es (o debe ser) perfectamente identificable por la empresa que inicia la comunicación, bajo responsabilidad.

Entonces, por lo señalado en el presente bloque, debe quedar claro que, en el marco de la interconexión, siempre existen “usuarios reales”, sean estos personas naturales

⁴ Ubicada en el Anexo I Glosario de Términos del TUO de las Condiciones de Uso.



o jurídicas, aun cuando se utilicen aplicaciones para su originación y que INTERMAX está en la obligación de identificarlos.

Por lo expuesto, se desestiman los argumentos de AMÉRICA MÓVIL en este extremo.

§ La interconexión se concretiza cuando el SMS transita por la central SMSC o Gateway

En otro de los fundamentos de su impugnación, AMÉRICA MÓVIL advierte que la remisión de mensajería de INTERMAX no se estaría soportando en el servicio de telefonía fija de INTERMAX, sino en un servidor conectado mediante Internet. Esto es, eludiendo la conectividad y la trazabilidad.

Sobre este punto en particular, las afirmaciones de AMÉRICA MÓVIL podrían tener sentido si es que el tráfico originado en Internet a través de cualquier mecanismo no lograra transitar por la central, SMSC o Gateway de INTERMAX. Si fuera el caso, se estaría realizando una remisión de mensajería de texto a la red de AMÉRICA MÓVIL sin utilizar los mecanismos convencionales de la interconexión. Sin embargo, el Mandato es explícito en cuanto a su alcance y no contempla ni permite que en ningún caso la mensajería, a título de INTERMAX en el marco del Mandato sea realizada sin que transite por su central, SMSC o Gateway. (Ver Apéndice I – Condiciones Técnicas para el intercambio de SMS, específicamente lo indicado en los literales B – Configuración del Sistema y C -Funcionalidades Generales).

Por lo expuesto, se desestiman los argumentos de AMÉRICA MÓVIL en este extremo.

§ La prestación del servicio de SMS requiere el cumplimiento de la normativa vigente, bajo responsabilidad

Por otra parte, AMÉRICA MÓVIL argumenta que la mensajería podría ser originada desde las redes de INTERMAX sin que se utilice el servicio de telefonía fija local, que es precisamente el servicio que brinda dicha empresa.

Al respecto, es pertinente precisar que la mensajería de texto es un servicio público de telecomunicaciones⁵, cuya característica de acuerdo con el TUO de la Ley de Telecomunicaciones y su reglamento, es que corresponde a un servicio de valor añadido, el cual utiliza como soporte servicios portadores o finales, para añadir características o facilidades al servicio que les sirve de base⁶. Así, INTERMAX puede prestar el servicio de mensajería empleando la red que utiliza para la prestación del

⁵ De conformidad con el artículo 8 y 29 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-93-TCC, el servicio de mensajería de texto es un servicio de valor añadido de “Almacenamiento y Retransmisión de Datos”.

⁶ “Artículo 29.- Son servicios de valor añadido aquellos que utilizando como soporte servicios portadores o finales o de difusión, añaden alguna característica o facilidad al servicio que les sirve de base. Se considera como servicios de valor añadido entre otros el facsímil, el videotex, el teletexto, la teleacción, telemando, telealarma, almacenamiento y retransmisión de datos, teleproceso.

(...)”

(Subrayado agregado)



servicio de telefonía fija, lo cual no implica que el usuario o abonado de mensajería de texto se encuentre obligado a solicitar o utilizar el servicio de telefonía fija, tal y como ocurre con la prestación del servicio de valor añadido de conmutación de datos por paquetes (Internet), el cual puede prestarse sin necesidad de que el abonado contrate el otro servicio que le brinda soporte.

Sin embargo, a diferencia de otros servicios de valor añadido, en el caso de la mensajería A2P, el mensaje de texto será enviado específicamente a un dispositivo del usuario de AMÉRICA MÓVIL, para cuyo efecto, INTERMAX debe utilizar la numeración asignada o numeración especial si cuenta con la correspondiente habilitación. Así, considerando que la asignación de numeración está sujeta a un uso específico del servicio de telefonía fija, para hacer uso efectivo de la interconexión en el marco del mandato impugnado se debe cumplir con lo siguiente (ver numeral 1 - Aspectos Generales- del Anexo 7 y literal C. Funcionalidades Generales, ambos del Mandato).

- La originación del SMS, indistintamente de la forma como se produzca, debe transitar por la central, SMSC o Gateway de Intermax.
- INTERMAX debe cumplir con la normativa vigente y dar uso adecuado a la numeración asignada, la misma que está asociada a la prestación del servicio de telefonía fija.

Cabe destacar que ello se desprende de la exigibilidad del mandato, toda vez que el enunciado del mandato se sujeta a la normativa vigente, sin desplazar el cumplimiento de las obligaciones a las que las empresas operadoras deben sujetarse.

En este orden de ideas, se observa que INTERMAX no está impedido de prestar el servicio de valor añadido de mensajería de texto bajo la condición o no de la contratación del servicio de telefonía fija local. Sin embargo, al estar obligado a tener la trazabilidad del tráfico y mensajería que sale de su red con destino a la red de AMÉRICA MÓVIL y al hecho de tener usuarios identificados, quienes se conectan ante una red con un número asignado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC) y, con el fin de hacer un uso adecuado de la numeración asignada, resulta necesario que cada usuario que remite mensajería de texto de INTERMAX debe contar con un número telefónico que permita su identificación y trazabilidad.

Por lo expuesto, se desestiman los argumentos de AMÉRICA MÓVIL en este extremo.

ii) **El Mandato es contradictorio entre sí sobre el alcance y definición de interconexión**

Posición de AMÉRICA MÓVIL

La definición de interconexión supone lograr el intercambio de comunicaciones, entre sí, por parte de usuarios concretos y definidos. Un agente externo, que no se encuentra bajo el ámbito de la relación de interconexión no está en las condiciones de utilizar los servicios del mismo modo que los usuarios propios de los operadores que forman la relación de interconexión. Estas premisas se encuentran explícitas en el Mandato impugnado. Sin embargo, a su vez, incorpora comunicaciones que no son



enviadas por los usuarios del servicio de telefonía fija de INTERMAX ni usan la red del servicio de telefonía fija de INTERMAX.

Posición de INTERMAX

Afirma que la interconexión se lleva a cabo bajo el mismo esquema técnico con el que se han implementado las interconexiones de SMS entre los operadores móviles; es decir, se implementa a través de un enlace VPN que conecta los SMSC de INTERMAX y AMÉRICA MÓVIL, para que los usuarios de ambas empresas puedan comunicarse entre sí y tener acceso a sus servicios.

Posición del OSIPTEL

El Mandato y su informe de sustento N° 00177-DPRC/2021 (en adelante, Informe 177) han señalado de forma explícita el alcance de la interconexión, aspecto que incluso es reconocido por AMÉRICA MÓVIL en su escrito impugnatorio. Así, en ningún caso se ha mencionado o permitido el quebrantamiento de la interconexión a través de escenarios no previstos en la normativa vigente.

Del mismo modo, en el Informe 177 se indica que cualquiera sea la característica y modalidad de la mensajería de texto, se cumple con el presupuesto de ser una comunicación realizada por un usuario de un operador que termina siendo recibida por un usuario de otro operador, indistintamente del instrumento con que realice su originación. Conforme a ello, el escenario evaluado corresponde a un servicio de valor añadido de mensajería de texto, por lo que no se puede desconocer su naturaleza y la exigibilidad de la interconexión.

Por lo señalado no se advierte en absoluto contradicción alguna en el Mandato, por lo que se desestima el argumento planteado por AMÉRICA MÓVIL en este extremo.

iii) Presunto uso indebido de la numeración asignada por parte de INTERMAX

Posición de AMÉRICA MÓVIL

INTERMAX puede usar su numeración indebidamente y cursar mensajería de texto no originada en su red hacia la red de AMÉRICA MÓVIL, sin que ello signifique el uso del servicio de su telefonía fija local. Ello se produciría utilizando la práctica de enmascaramiento de numeración, siendo prácticamente imposible de detectar para la red de destino que recibe los SMS.

Bajo esta premisa, si un usuario de INTERMAX remite un SMS desde fuera del área local del servicio de telefonía fija, no lo hace como usuario de telefonía, aun cuando se encuentre utilizando la numeración de telefonía fija de INTERMAX.

Posición de INTERMAX

Menciona que su intención es permitir que el usuario receptor pueda identificar plenamente al abonado que origina el SMS mediante la numeración fija asignada a su empresa.



Posición del OSIPTEL

Como consideración inicial se enfatiza que la concesión otorgada a cada operador para que realice la prestación de un determinado servicio de telecomunicaciones involucra el cumplimiento de diversas condiciones normativas que se encuentran expresamente previstas en el ordenamiento jurídico vigente. El Mandato impugnado no requiere repetir aquellas exigencias que por antonomasia INTERMAX (y también AMÉRICA MÓVIL) debe cumplir; y el hecho que no se tome en cuenta de forma expresa alguna condición sobre una acción contraria a la normativa, no inhabilita la posibilidad de realizar acciones de control y fiscalización. Finalmente, se reitera que el Mandato ya establece claramente que los SMS de INTERMAX tienen que pasar por su red fija.

En efecto, el Mandato debe circunscribirse a establecer aquellos puntos que requieren un manifiesto expreso para viabilizar la relación de interconexión, sin necesidad de reiterar disposiciones normativas, tales como aquellas orientadas al cumplimiento del uso adecuado y conforme a las reglas para la asignación de la numeración, como ocurre con lo establecido en los artículos 40 y 43 del TUO de las Normas de Interconexión⁷. Si en caso INTERMAX realiza una acción contraria a la normativa, esta empresa tendrá que responder ante la autoridad competente.

Por otra parte, AMÉRICA MÓVIL advierte que la práctica de enmascaramiento es común en la actualidad y ello estaría provocando que las redes estén enviando y recibiendo tráfico con numeraciones inciertas, lo cual provoca que no se pueda contar con una trazabilidad y a su vez no se pueda detectar si la comunicación con una determinada numeración realmente se originó en la red de la empresa operadora, sino que bien pudo haberse originado en otras redes y enviadas hacia las otras redes como si se tratase de un número asociado a la primera.

Sobre el particular, se aclara que el Mandato impugnado no tiene por objeto identificar los presuntos incumplimientos o prácticas que puedan resultar en afectaciones, sino en otorgar al solicitante la posibilidad de interconexión en el servicio, cumpliendo estrictamente la normativa vigente. No obstante, considerando que se han advertido alegaciones asociadas al uso de numeración de forma maliciosa, se recomienda correr traslado de los actuados en el presente expediente a fin de que la Dirección de Fiscalización e Instrucción adopte las acciones que considere conveniente conforme a sus funciones. Del mismo modo, se recomienda poner en conocimiento de esta problemática al MTC, a efectos de que cualquier acción sobreviniente a razón de la relación de interconexión entre las partes involucradas genere el incumplimiento de

⁷ “**Artículo 43.- Prohibición de modificación de la numeración.**

Los operadores que se interconectan de forma directa o vía el transporte conmutado local no podrán modificar la numeración respecto del tráfico que se cursa, impidiendo el reconocimiento del número de origen y/o número de destino. Sin perjuicio de ello, los operadores podrán acordar la inclusión de prefijos.”

“**Artículo 40.- envío del número del abonado.**

En el caso que sea inherente al servicio el número del abonado que origina la llamada, su envío es obligatorio entre las empresas interconectadas y no genera cargo específico alguno.”



las obligaciones expresamente establecidas en las normas de la materia y/o efectos nocivos en los usuarios de telecomunicaciones.

Por lo expuesto, se rechazan los argumentos alegados por AMÉRICA MÓVIL en el presente extremo.

iv) Falta de motivación del Mandato

Posición de AMÉRICA MÓVIL

El Mandato es incapaz de acreditar que una comunicación SMS de una persona o aplicación que no use para dicha comunicación el servicio de telefonía fija local de INTERMAX se encuentre dentro del alcance de la interconexión de AMÉRICA MÓVIL - INTERMAX.

Posición del OSIPTEL

De acuerdo con las afirmaciones de AMÉRICA MÓVIL, el Mandato debería anticiparse a las maneras de cómo INTERMAX originará sus mensajes de texto y limitar aquellas que se originen en una aplicación y no utilicen el servicio de telefonía fija local.

Al respecto, se aclara que el Mandato no puede realizar ejercicios de limitación sobre la forma, tecnologías o dispositivos que INTERMAX utilice para interconectarse a la red de AMÉRICA MÓVIL, sin motivación objetiva, máxime si esta limitación será impuesta sobre un escenario legalmente posible. Asimismo, es importante señalar que las acciones de ambas partes de la relación de interconexión se sostienen en el Principio de Presunción de Licitud, por lo que carece de objeto insertar barreras a la presente relación de interconexión. Asimismo, no implica que no haya mecanismos de protección y resguardo de ser posible.

Por lo expuesto, se desestiman los argumentos de AMÉRICA MÓVIL en este extremo.

v) Existencia de una problemática exclusiva de la modalidad A2P

Posición de AMÉRICA MÓVIL

- a. Dado que la modalidad A2P se origina en servidores, estos pueden estar ubicados en cualquier parte del mundo, siendo imposible que AMÉRICA MÓVIL valide que el mensaje proviene de la red de telefonía fija local de INTERMAX.
- b. La modalidad A2P puede utilizarse para favorecer conductas ilícitas como estafas o robos virtuales, siendo que el Mandato no incorpora reglas o precisiones que definan la problemática.

Posición de INTERMAX

INTERMAX menciona que en el mercado nacional existen también concesionarios del servicio de telefonía fija cuyo modelo técnico involucra únicamente conectar un terminal IP al servicio de acceso internet brindado por cualquier proveedor en cualquier ubicación geográfica. Precisa, además, que este modelo técnico ha sido



aprobado en diversas oportunidades por el MTC para la prestación del servicio de telefonía fija a nivel nacional, sin que el ente rector de las políticas de telecomunicaciones haya siquiera cuestionado el carácter de usuario de telefonía fija del contratante de este servicio; considerando que el Estado no regula tecnologías sino únicamente servicios.

Asimismo, indica que AMÉRICA MÓVIL cuenta con productos y servicios de voz y SMS similares al SMS A2P de INTERMAX tales como Mensajería Corporativa, el Servicio de SMS Marketing y el servicio "Envía un SMS gratis a Claro".

Posición del OSIPTEL

Tal como se ha manifestado a lo largo del Proyecto de Mandato y Mandato impugnado, INTERMAX es responsable por aquel tráfico que envíe a la red de AMÉRICA MÓVIL. Esta última debe asegurar su red para evitar precisamente que mediante el envío de comunicaciones se ponga en riesgo la seguridad de la planta de AMÉRICA MÓVIL. Esta acción es de entera responsabilidad de AMÉRICA MÓVIL. Asimismo, en el caso de INTERMAX, es responsable por asegurar que mediante su red no se ejerza cualquier tipo de actividad ilícita.

Sin perjuicio de lo antes mencionado, como se ha indicado en la sección anterior, la problemática de la mensajería A2P será comunicada al MTC a efectos que adopte mecanismos de control con todas las empresas operadoras.

Por lo expuesto, se desestiman los argumentos de AMÉRICA MÓVIL en este extremo.

En cuanto a lo indicado por INTERMAX se precisa que el hecho de que existan prácticas realizadas por diferentes operadores, con proveedores que se encuentran en distintas ubicaciones geográficas, no es una figura que pueda equipararse en el presente Mandato. INTERMAX debe tener en cuenta su condición y categoría de concesión, por lo que el servicio de valor añadido de mensajería está asociado a la telefonía fija que brinda dicha empresa operadora.

vi) Falta de concordancia del Mandato con el trato igualitario

Posición de AMÉRICA MÓVIL

Existe un trato discriminatorio hacia AMÉRICA MÓVIL toda vez que en los textos de los mandatos que vinculan a INTERMAX con las empresas Viettel Perú S.A.C. y Telefónica del Perú S.A.A. no se permite a la mensajería de texto en la modalidad A2P.

Posición de INTERMAX

Afirma que en tales relaciones se desprende claramente la inclusión de los SMS A2P en la interconexión solicitada por INTERMAX. Ello es así, en la medida que no existe limitación legal o técnica que impida la interconexión de SMS en cualquiera de sus modalidades, por lo que la incorporación expresa de una modalidad es simplemente una reiteración de lo evidente y objetivo.



Posición del OSIPTEL

Los mandatos de INTERMAX con las empresas Viettel Perú S.A.C. y Telefónica del Perú S.A.A., efectivamente hacen alusión de forma general a la prestación del servicio de SMS. Sin embargo, sus informes de sustento⁸ dan cuenta que, en ambos casos, se encuentra prevista la modalidad A2P, por lo que, en el presente caso, en absoluto se ha realizado un trato discriminatorio. Antes bien, el pedido de AMÉRICA MÓVIL resultaría siendo contrario a los pronunciamientos previos emitidos por el Consejo Directivo, en relación a las solicitudes de mandatos tramitados con las mencionadas empresas, las cuales cuentan con esta modalidad dentro de la exigibilidad de la interconexión.

Por lo indicado, se rechazan las afirmaciones de AMÉRICA MÓVIL en el presente extremo.

6.2. Sobre la obligación de INTERMAX de obtener de forma anticipada el consentimiento de los usuarios de AMÉRICA MÓVIL y adoptar medidas contra el uso indebido de los SMS.

Posición de AMÉRICA MÓVIL

AMÉRICA MÓVIL reitera que no está habilitado para enviar SMS a sus usuarios del servicio móvil a menos que cuente para ello con su consentimiento. Señala que esta exigencia es acorde con el artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor⁹, la Ley de Protección de Datos Personales, los pronunciamientos de la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI¹⁰ y de la Autoridad de Protección de Datos Personales¹¹. Indica que la necesidad de consentimiento está dada también para proteger a sus usuarios de la comisión de actividades ilícitas que se suelen utilizar para el envío de SMS con fines fraudulentos.

Además, se encuentra de acuerdo con el Mandato en cuanto a que cada operador adopte mecanismos destinados a evitar la comisión de los actos descritos; sin embargo, considera que cada operador también debe estar obligado a ser reconocido como potencial responsable ante el uso indebido que pueda ser consecuencia de la falta de adopción de medidas de protección concretas. Con ello, señala que el

⁸ Informe N° 132-DPRC/2021 e Informe N° 032-DPRC/2021.

⁹ **“Artículo 58.- Definición y alcances**

58.1 El derecho de todo consumidor a la protección contra los métodos comerciales agresivos o engañosos implica que los proveedores no pueden llevar a cabo prácticas que mermen de forma significativa la libertad de elección del consumidor a través de figuras como el acoso, la coacción, la influencia indebida o el dolo.

En tal sentido, están prohibidas todas aquellas prácticas comerciales que importen:

(...)

e. Emplear centros de llamada (call centers), sistemas de llamado telefónico, envío de mensajes de texto a celular o de mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como prestar el servicio de telemarketing, a todos aquellos números telefónicos y direcciones electrónicas que hayan sido incorporados en el registro implementado por el Indecopi para registrar a los consumidores que no deseen ser sujetos de las modalidades de promoción antes indicadas.

(...)”

¹⁰ Refiere, como ejemplo, las Resoluciones N° 032-2020/CC3, N° 033-2020/CC3 y N° 034-2020/CC3.

¹¹ América Móvil Adjunta la Opinión Consultiva N° 026-2019-JUS/DGTAIPD.



Mandato se constituiría como un elemento adicional que reafirme y desarrolle la obligación de INTERMAX en dicha materia, puesto que la inclusión de disposiciones específicas de cumplimiento permitirá una adecuada fiscalización de parte de los involucrados y, además, representa la adopción de un compromiso concreto que pueda ser oponible de parte de AMÉRICA MÓVIL a sus propios usuarios (de los que indica es garante en materia de seguridad), así como para el caso de futuras controversias.

De esta manera, solicita que se reafirme expresamente la vigencia de la obligación del consentimiento y la responsabilidad por uso fraudulento de SMS de parte de INTERMAX, ya sea incorporándolas como parte del Mandato o, en todo caso, señalándolas de forma enunciativa en la resolución respectiva, a fin de ser observadas en todos los casos por INTERMAX.

Posición de INTERMAX

INTERMAX señala que según el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, la labor de recabar el consentimiento de los usuarios destinatarios del mensaje le corresponde al proveedor del bien o producto que es ofrecido a través del SMS. En el caso de los SMS masivos, para ofrecer productos y/o servicios a los consumidores finales, las empresas de telecomunicaciones que se encargan de enviar los SMS no tienen la condición de proveedores de cara a la aplicación del Código del Consumidor.

Señala además que, en la relación entre el suscriptor y la empresa operadora, la aplicación del Código del Consumidor es supletoria al Reglamento de Reclamos.

INTERMAX afirma que, además de la implementación de los mecanismos de seguridad en su propia red, no pretende utilizar números cortos para el envío de los SMS a través de la interconexión, sino los números asignados por el MTC para la prestación de su servicio fijo. Ello, permitirá a AMÉRICA MÓVIL tener mayor certeza y seguridad sobre el origen de los mensajes que ingresarán a su red a través de los enlaces de INTERMAX.

Asimismo, menciona que el carácter malicioso o fraudulento no se encuentra en el SMS en sí mismo sino en su contenido, el cual puede ser generado por cualquier usuario del servicio, ya sea en la modalidad A2P (masivo) o P2P (individual). Es por ello, que corresponde a cada empresa operadora implementar los mecanismos de seguridad en sus redes y sistemas a través de la implementación de firewalls, antivirus, y mecanismos para detectar contenido malicioso en los mensajes electrónicos que reciben, de acuerdo con sus propias necesidades.

Posición del OSIPTEL

Es preciso reiterar que tanto AMÉRICA MÓVIL como INTERMAX, así como sus respectivos suscriptores, tienen la obligación de cumplir estrictamente con lo dispuesto en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, la Ley de Protección de Datos Personales, así como cualquier otra normativa en materia de seguridad y protección de datos personales. En particular, cabe señalar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, es el proveedor quien tiene la responsabilidad de obtener la autorización expresa del



usuario para el envío de SMS masivos y/o publicitarios de modo tal que no corresponde establecer en el Mandato la exigencia de obtener la autorización expresa del usuario para el envío de los SMS, en la medida que dichas obligaciones son aplicables a INTERMAX, AMÉRICA MÓVIL y sus respectivos suscriptores, de manera indistinta en su calidad de proveedores que remiten SMS masivos y/o publicitarios para promover sus servicios.

Bajo este contexto, la supervisión, fiscalización o sanción de los potenciales incumplimientos de las normas en materia de defensa del consumidor y protección de datos personales serán evaluados por las autoridades competentes en el marco de sus atribuciones dadas por ley, de modo tal que dichas acciones no son contrarias ni pueden condicionar la implementación del Mandato.

Asimismo, se reitera lo indicado en el Informe 177, en el sentido que la necesidad de implementar medidas para evitar la comisión de actividades ilícitas es transversal a múltiples servicios de telecomunicaciones e involucra a diversos sectores del país (justicia, defensa y seguridad nacional, etc.), por lo que dicha problemática es subyacente a la solicitud de Mandato de INTERMAX y no es exclusiva de la interconexión. En efecto, si bien este organismo regulador reconoce la magnitud de la problemática en materia de seguridad y su naturaleza intersectorial, no considera que su existencia deba restringir la interconexión ni que corresponda el establecimiento de medidas específicas en un Mandato, cuyo alcance se limita a las partes involucradas, más aún cuando la problemática expuesta es propia de la operación de todas las empresas operadoras y se regula en normas generales sobre la materia¹².

Así, debe indicarse que, ante la ocurrencia de un uso fraudulento de SMS, corresponde a las autoridades competentes realizar las investigaciones y determinar las respectivas responsabilidades en las instancias correspondientes y, por lo tanto, no corresponde establecer en el Mandato la determinación de responsabilidades adicionales por el uso fraudulento de SMS.

Por lo antes indicado, cada parte debe tomar las medidas diligentes para garantizar la seguridad de su red, sin perjuicio de las medidas dispuestas en el Mandato, referidas a la implementación de mecanismos contra el uso fraudulento de SMS. Así, bajo dicho marco, AMÉRICA MÓVIL e INTERMAX pueden implementar mecanismos colaborativos y proactivos para la detección y control oportuno, debiendo realizar las actividades necesarias para la detección y prevención del uso fraudulento¹³.

¹² En adición a las normas enunciadas previamente, debe considerarse que es de obligatorio cumplimiento para todas las empresas operadoras la Resolución Ministerial N° 111-2009-MTC/03, "Norma que establece medidas destinadas a salvaguardar el derecho a la inviolabilidad y el secreto de las telecomunicaciones y la protección de datos personales, y regula acciones de supervisión y control a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones", la misma que establece que las empresas operadoras deben implementar medidas en la planta interna y externa que sean necesarias para su resguardo (incluyendo el uso de contraseñas de acceso, firewalls, software de protección contra códigos maliciosos, etc.).

¹³ AMÉRICA MÓVIL ha informado al OSIPTEL que cuenta con una herramienta antispam y que, en todos los contratos de interconexión para el intercambio de SMS con el resto de los operadores, tiene establecidos mecanismos de seguridad a fin de proteger la seguridad ante el envío de mensajes originados de forma maliciosa.



Sin perjuicio de lo antes mencionado, como se ha indicado en secciones anteriores, la problemática de la mensajería A2P será comunicada al MTC a efectos que adopte mecanismos de control con todas las empresas operadoras.

Por lo expuesto, se desestiman los argumentos de AMÉRICA MÓVIL en este extremo.

6.3. Sobre la necesidad de señalarse explícitamente que no se encuentran incluidas en el Mandato las comunicaciones SMS que utilicen el número geográfico fuera del área a la que pertenece dicho número

Posición de AMÉRICA MÓVIL

AMÉRICA MÓVIL señala que en el presente procedimiento ha acreditado que el número abonado del servicio de telefonía fija local es un número geográfico, según lo establecido en el Plan Técnico Nacional de Numeración (en adelante, PTFN) aprobado por Resolución Suprema N° 022-2002-MTC.

No obstante, menciona que en la Resolución 215, el OSIPTEL evita pronunciarse sobre su solicitud de casos de uso inadecuado de la numeración geográfica, afirmando que la posible ocurrencia de incumplimientos al PTFN no es causal de denegatoria a la ejecución de la interconexión y, en tal caso, corresponderá al MTC realizar la evaluación.

Por lo tanto, solicita que se señale de manera explícita que no se encuentran comprendidas en la interconexión las comunicaciones SMS que utilicen la numeración de abonado de telefonía fija local fuera del área local a la que corresponde dicha numeración.

Posición de INTERMAX

INTERMAX afirma que AMÉRICA MÓVIL no ha demostrado que el uso no geográfico de la numeración fija haya sido llevado a cabo por INTERMAX. Asimismo, menciona que su intención es permitir que el usuario receptor pueda identificar plenamente al abonado que origina el SMS mediante la numeración fija asignada a su empresa y en el supuesto negado de que incurriese en alguna infracción al PTFN, corresponde evaluar al MTC según sus competencias por lo que dicha situación no debería condicionar de modo alguno la interconexión y su carácter obligatorio.

Posición del OSIPTEL

Bajo el régimen de libre competencia para la provisión de servicios de valor añadido¹⁴ y, en el marco de los alcances del Mandato, la mensajería originada a través de aplicaciones A2P remitida por usuarios que han contratado el servicio con INTERMAX debe ingresar a la red de AMÉRICA MÓVIL empleando la numeración de abonado asignada por el MTC a INTERMAX para el servicio de telefonía fija. Este aspecto ha sido reafirmado por INTERMAX, quien incluso señala que sus comunicaciones se originarán desde la misma localidad en la que se encuentra las oficinas de sus clientes locales.

¹⁴ Cfr. Artículo 30 del TUO de la Ley de Telecomunicaciones.



Asimismo, por principio de neutralidad tecnológica en la interconexión¹⁵, el OSIPTEL está impedido de establecer cualquier condición técnica sobre la originación de una comunicación. No obstante, la posible ocurrencia de incumplimientos al PTFN en la ejecución de la interconexión no es causal para denegarla, por lo que corresponderá al MTC la evaluación de caso específico – como por ejemplo los casos de uso inadecuado de la numeración geográfica que señala AMÉRICA MÓVIL –, siendo que las empresas operadoras son responsables de implementar la interconexión en estricto cumplimiento de la normativa vigente.

Es preciso resaltar que el artículo 34 del TUO de las Normas de Interconexión dispone claramente que los operadores deben actuar en cumplimiento de los planes técnicos fundamentales, entre ellos el PTFN; y en el artículo 43 de la misma norma, prohíbe la modificación de la numeración.

Por lo expuesto, se desestiman los argumentos de AMÉRICA MÓVIL en este extremo.

6.3. Solicitud de suspensión del Mandato

Posición de AMÉRICA MÓVIL

América Móvil solicita que, de conformidad con el artículo 226.2 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG), en tanto se resuelva el presente recurso de reconsideración, los efectos de la Resolución Impugnada sean suspendidos de forma temporal debido, entre otros aspectos ya contemplados en la normativa vigente, a la existencia de potenciales actividades ilícitas de Intermax que podrían materializarse una vez que la Resolución Impugnada se encuentre vigente.

Posición del OSIPTEL

La emisión del Mandato aprobado mediante la resolución impugnada contiene todos los elementos asociados al cumplimiento requisitos, etapas procedimentales y condiciones establecidas en el TUO de las Normas de Interconexión y la demás normativa vigente que otorga al OSIPTEL la facultad exclusiva para la emisión de mandatos en materia de interconexión.

Considerando que su emisión no limita en absoluto la exigibilidad de las normas, el mandato no puede someter su vigencia a posibles escenarios hipotéticos de incumplimiento de una de las partes, lo cual, cabe destacar, si eventualmente ocurre, se cuenta con los conductos habilitados para ejercer el control y la fiscalización que corresponda. Por lo tanto, no se advierten razones concretas y objetivas que deban suspender el cumplimiento de lo establecido por la resolución impugnada.

A mayor abundancia, debe precisarse que de acuerdo con lo establecido en el artículo 108 del Reglamento General del OSIPTEL, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, las decisiones y resoluciones emitidas por los órganos del OSIPTEL se ejecutarán inmediatamente, sin perjuicio de que el interesado interponga los recursos impugnativos que la ley le otorga¹⁶.

¹⁵ Cfr. Artículo 9 del TUO de las Normas de Interconexión.

¹⁶ **"Artículo 108.- Ejecutabilidad de las resoluciones y decisiones del OSIPTEL y suspensión de procedimientos**



Por lo indicado, se desestima lo solicitado por AMÉRICA MÓVIL.

6.4. Denuncia interpuesta por AMÉRICA MÓVIL contra INTERMAX

Posición de AMÉRICA MÓVIL

Como parte de la implementación comunicada el 14 de enero de 2022, AMÉRICA MÓVIL e INTERMAX han venido implementando el Mandato. En este marco, ha hecho de conocimiento de la Gerencia General del OSIPTEL a través de la Carta DMR/CE/N°171/22, que INTERMAX estaría contraviniendo los artículos 43 y 34 del TUO de las Normas de Interconexión y el artículo 66 del Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso aprobado por la Resolución N° 138-2012-CD/OSIPTEL y sus modificatorias. En tal contexto, ha presentado a la Gerencia General del OSIPTEL una denuncia por modificación de numeración (enmascaramiento) en contra de la empresa INTERMAX.

Posición del OSIPTEL

Sobre este punto en particular, corresponde que las conductas contrarias a lo establecido en las disposiciones normativas citadas por AMÉRICA MÓVIL, sean evaluadas por las autoridades competentes para realizar las investigaciones y, de ser el caso, determinar las respectivas responsabilidades; por lo tanto, no corresponde establecer en el Mandato la determinación de responsabilidades adicionales por los referidos incumplimientos.



Las decisiones y resoluciones emitidas por los órganos del OSIPTEL se ejecutarán inmediatamente, sin perjuicio de que el interesado interponga los recursos impugnativos que la ley le otorga. Únicamente se suspenderá la ejecución de lo resuelto por un órgano funcional cuando el superior jerárquico de dicho órgano o el Poder Judicial de ser el caso, dispusieran expresamente la suspensión de los efectos de la resolución o decisión impugnada.

Los órganos del OSIPTEL suspenderán la tramitación de los procedimientos administrativos que ante ellos se siguen sólo en caso de que se haya iniciado un proceso judicial que verse sobre la misma materia, o cuando surja una cuestión contenciosa que requiera de un pronunciamiento previo del Poder Judicial."

7. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

De acuerdo con los argumentos expuestos en el presente Informe, esta Dirección considera declarar **INFUNDADO** el recurso de reconsideración planteado por la empresa América Móvil Perú S.A.C. contra la Resolución de Consejo Directivo N° 00215-2021-CD/OSIPTEL que aprobó el mandato de interconexión entre Intermax S.A.C. y América Móvil Perú S.A.C.

Asimismo, recomienda:

1. Elevar el presente Informe para la consideración del Consejo Directivo y, de ser el caso, emitir la resolución correspondiente, en los términos expuestos en el presente informe.
2. Remitir copia del presente expediente a la Dirección de Fiscalización e Instrucción del OSIPTEL y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, para las acciones que correspondan de conformidad con sus atribuciones.

Atentamente,

