

A	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL(e)
ASUNTO	:	RECURSO ESPECIAL INTERPUESTO POR VIETTEL PERÚ S.A.C. CONTRA LA RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 025-2025-CD/OSIPTEL
REFERENCIA	:	EXPEDIENTE N° 00001-2025-CD-DPRC/MOV

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ANALISTA ECONÓMICO PARA REVISIÓN NORMATIVA	HENRY CISNEROS MONASTERIO
	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

Evaluar el Recurso Especial interpuesto por la empresa Viettel Perú S.A.C. (en adelante, BITEL), contra la Resolución de Consejo Directivo N° 025-2025-CD/OSIPTEL (en adelante, Resolución 25).

2. ANTECEDENTES

2.1 Mediante carta N° 0018-2025/GL.CDR recibida el 7 de enero de 2025, BITEL solicitó al Osiptel la emisión de un mandato complementario que modifique los cargos de acceso de voz y SMS establecidos en el numeral 2 del Anexo III: Condiciones Económicas de su Mandato de Acceso⁽¹⁾ con la empresa Intermax S.A.C. (en adelante, INTERMAX) y elimine el servicio de SMS A2P⁽²⁾ saliente contenido en el Cuadro N° 1 del Anexo II: Condiciones Técnicas del citado Mandato.

2.2 Mediante la Resolución 25, notificada el 17 de marzo de 2025, el Osiptel concluyó lo siguiente:

- (i) declarar infundada la solicitud de mandato complementario presentada por BITEL, en el extremo de eliminar el servicio de SMS A2P saliente contenido en el Cuadro N° 1 del Anexo II: Condiciones Técnicas del Mandato de Acceso y,
- (ii) declarar que carece de objeto pronunciarse sobre la solicitud de mandato complementario presentada por BITEL, en el extremo de modificar los cargos de acceso establecidos en el numeral 2 del Anexo III: Condiciones Económicas del Mandato de Acceso, dando por concluido el procedimiento.

2.3 Mediante carta N° 00109-2025/GL.EDR recibida el 7 de abril de 2025, BITEL interpuso un Recurso de Reconsideración contra la Resolución 25.

3. PROCEDENCIA DEL RECURSO

POSICIÓN DE BITEL

BITEL sostiene que, conforme al marco legal aplicable, resulta posible interponer tanto un recurso de reconsideración como un recurso especial a fin de impugnar un Mandato de Acceso y que, a su criterio, corresponde aplicar un recurso de reconsideración. Argumenta que, en virtud del principio de especialidad, deben aplicarse las Normas Complementarias aplicables a los Operadores Móviles Virtuales (en adelante, Normas Complementarias)⁽³⁾ que, en su artículo 48.3, disponen que contra los mandatos solo procede la interposición del recurso de reconsideración, por ser instancia única.

Asimismo, sostiene que el recurso de reconsideración es válido incluso cuando se impugna una resolución que declara infundada una solicitud de mandato, como ocurre en el presente caso. Para ello, se apoya en diversas disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General que reconocen el derecho a la contradicción administrativa frente a actos que lesionen derechos o intereses legítimos, sin que la calificación formal del recurso sea un impedimento para su tramitación.

¹ Aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 143-2023-CD/OSIPTEL, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 1 de junio de 2023.

² *Application-to-Person (A2P)*.

³ Aprobadas mediante Resolución N° 009-2016-CD/OSIPTEL, publicadas en el Diario Oficial El Peruano el 24 de enero de 2016, y modificadas por Resolución N° 099-2024-CD/OSIPTEL, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 6 de abril de 2024.

Asimismo, BITEL enfatiza que, al tratarse de un procedimiento ante una única instancia (el Consejo Directivo), no se requiere nueva prueba; y que, en todo caso, debe primar el principio de informalismo para favorecer la admisión del recurso. En consecuencia, solicita que se declare procedente el recurso de reconsideración presentado contra la Resolución N° 000025-2025-CD/OSIPTEL.

POSICIÓN DEL OSIPTEL

Conforme al literal c) del numeral 3.1 de la Ley N° 27332⁽⁴⁾, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada, el Osiptel ejerce la función normativa, la cual incluye, entre otras facultades, la emisión de mandatos. Por lo que, en virtud de dicha norma, se atribuye a los mandatos la naturaleza normativa⁽⁵⁾, incluso cuando sus efectos recaigan principalmente sobre las partes.

No obstante, con el fin de garantizar que las partes cuenten con un mecanismo para solicitar la revisión del pronunciamiento emitido por parte del Consejo Directivo, se ha previsto la posibilidad de interponer el denominado “recurso especial”⁽⁶⁾⁽⁷⁾, a fin de que dicho pronunciamiento pueda ser impugnado.

Ahora bien, si bien una interpretación literal de dicho dispositivo podría llevar a concluir que los recursos únicamente proceden contra el mandato propiamente dicho, dicha interpretación resultaría restrictiva. En efecto, las partes están habilitadas para impugnar, por medio del recurso previsto en la norma, las resoluciones emitidas por el Consejo Directivo en el marco del procedimiento de mandato, ya sea que se trate de una decisión que declare la solicitud de mandato improcedente o infundada.

Por lo tanto, considerando que el recurso especial fue presentado dentro de los quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de la notificación de la Resolución 25, la impugnación interpuesta califica como procedente; por lo que, corresponde brindar el trámite respectivo y proceder con el análisis de los argumentos presentados por BITEL.

4. ANALISIS DEL RECURSO

4.1. SOBRE LA OBLIGATORIEDAD DEL ACCESO E INTERCONEXIÓN

POSICIÓN DE BITEL

BITEL señala que, de acuerdo al Osiptel, la obligatoriedad de la interconexión en el presente caso surge porque tiene como finalidad el intercambio de SMS entre usuarios de distintos operadores, precisando que en la comunicación participan usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones.

⁴ *Función Normativa: comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios...*. [Resaltado agregado]

⁵ De igual forma, respecto a la naturaleza normativa del mandato, el artículo 23 del Reglamento General del Osiptel, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, precisa lo siguiente: “La función normativa permite al OSIPTEL dictar de manera exclusiva y dentro del ámbito de su competencia, reglamentos y normas de carácter general, aplicables a todos los administrados que se encuentren en las mismas condiciones. Estos reglamentos podrán definir los derechos y obligaciones entre las empresas operadoras y de éstas con los usuarios. Asimismo, **comprende la facultad de dictar mandatos** y normas de carácter particular; referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades bajo su competencia, o de sus usuarios”.

⁶ Conforme al artículo 19 de la Norma que regula el Procedimiento para la Emisión de Mandatos, aprobado por Consejo Directivo 079-2024-CD/OSIPTEL, que indica lo siguiente: “19.1. *Procede interponer el Recurso Especial contra mandatos ante el Consejo Directivo*” y “19.2. *El Recurso Especial se interpone dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la publicación del mandato en el diario oficial y se resuelve en el término de treinta (30) días hábiles*”.

⁷ El numeral 48.3 del artículo 48 de las Normas Complementarias establece que: “Los mandatos de acceso serán emitidos por el Consejo Directivo del Osiptel. Contra ellos solo procede la interposición del recurso de reconsideración, por ser instancia única”.

En este contexto, considera que en caso demuestre que el servicio de intercambio de SMS en modalidad A2P no es un servicio público, no le aplicaría la obligación de interconexión.

Al respecto, señala que, según el artículo 40 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones⁽⁸⁾ (en adelante, Ley de Telecomunicaciones), para que un servicio de telecomunicaciones pueda ser calificado como servicio público debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) que sea declarado como tal en el reglamento de esta Ley, (ii) que esté a disposición del público en general y (iii) que se preste a cambio del pago de una contraprestación.

Sobre el punto (i), señala que no hay disposición que indique que el servicio de almacenamiento y retransmisión de datos – SMS (ni mucho menos el A2P) sea un servicio público. Señala que el artículo 23 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones (en adelante, Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones)⁽⁹⁾ solamente indica que los servicios de valor añadido pueden ser públicos, mas no indica que todos tengan esa naturaleza *per se*.

Sobre el punto (ii), cuestiona que se afirme que el servicio de SMS A2P es ofrecido al público en general cuando en la Resolución N° 00052-2024-STCCO/OSIPTEL⁽¹⁰⁾ se indica que, en el mercado aguas abajo, este servicio está dirigido al sector empresarial o estatal y, por lo tanto, no está ofrecido de forma general al público. Indica también que, según el SIRT, en el último año INTERMAX no ha ofrecido servicios móviles, de intercambio de SMS, de telefonía fija, de valor añadido u análogo, limitándose únicamente a ofrecer servicios de internet fijo.

Sobre el carácter unidireccional o bidireccional del SMS A2P

BITEL señala que, según el artículo 99 del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, el “almacenamiento y retransmisión de datos” es el servicio que, a través de la red pública de telecomunicaciones, permite el intercambio de mensajes entre terminales de usuarios empleando medios de almacenamiento y retransmisión.

Al respecto, sobre la base de diferentes definiciones de SMS A2P, señala que el envío de SMS P2P⁽¹¹⁾ trae implícito *per se* la vocación de enviar y recibir mensajes (intercambio de los mismos) mientras que el A2P está pensado para fines comerciales. Agrega que este servicio está concebido como una modalidad en la cual se envían SMS de forma masiva a una gran cantidad de usuarios con objeto ya sea de enviar códigos OTP o con fines publicitarios (una sola vía).

Indica que la palabra “intercambio” resulta clave en la definición, dado que el servicio de SMS tiene entre sus características esenciales el envío y recepción de SMS más no que estos sean enviados de forma unilateral de una red a otra con fines comerciales y de manera masiva como lo realiza INTERMAX.

Según ello, concluye que el envío de SMS A2P no puede ser clasificado como un servicio de valor añadido de almacenamiento y retransmisión de datos.

⁸ Aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC.

⁹ Aprobado por Decreto Supremo N° 020-2007-MTC.

¹⁰ Resolución que admite a trámite la denuncia interpuesta por Fravatel E.I.R.L.; y, en consecuencia, inicia el procedimiento sancionador de solución de controversias contra VIETTEL, por la presunta comisión de abuso de posición de dominio consistente en el bloqueo y/o interceptación de determinados mensajes de texto en la modalidad A2P a través de un sistema de filtro de contenidos.

¹¹ *Person-to-Person* (P2P).

Sobre el uso de códigos cortos y enmascaramiento

BITEL señala que INTERMAX ha utilizado números cortos y enmascaramiento al momento de enviar SMS en la modalidad A2P a BITEL, situación que ya fue puesta en conocimiento del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC). Según BITEL, esta situación evidencia una práctica que contraviene la naturaleza de un servicio público en el cual la normativa exige que un recurso escaso (en este caso, la numeración) sea utilizada de forma eficiente y acorde a sus fines legales.

Por todo lo expuesto, BITEL afirma que el Osiptel no habría motivado adecuadamente su decisión ni citado las normas que califican el servicio de envío de SMS A2P como un servicio público.

POSICIÓN DEL OSIPTEL

Sobre la obligatoriedad del acceso y la interconexión

Según lo señalado en el Informe que sustenta la Resolución 25 (Informe N° 000050-2025-DPRC/OSIPTEL), el artículo 5 de las Normas Complementarias **define el acceso** de los Operadores Móviles Virtuales (en adelante, OMV) a las redes de los Operadores Móviles con red (en adelante, OMR) como el conjunto de acuerdos y condiciones que tiene por objeto permitir que el OMV pueda brindar a sus usuarios el servicio público móvil (voz, mensajes cortos de texto y acceso a internet), utilizando los servicios mayoristas, elementos de red y/o demás facilidades del OMR que le permitan establecer su propia oferta comercial.

Asimismo, el citado informe señala que, según el artículo 1 de la Ley N° 30083⁽¹²⁾, **la operación de los OMV es de interés público y social y, por tanto, obligatoria**. En efecto, el artículo 6 de la Ley N° 30083 establece que los OMR se encuentran obligados a brindar el acceso e interconexión a sus redes a los OMV que lo soliciten a cambio de una contraprestación, mientras que el numeral 7.1 del artículo 7 de la citada Ley, en concordancia con el literal j) del numeral 7.1 del artículo 7 de su Reglamento⁽¹³⁾, dispone que el acceso e interconexión a las redes del OMR, así como a los servicios para la comercialización minorista, se brinda de manera ininterrumpida y por el tiempo requerido por el OMV, salvo que se verifiquen los supuestos de excepción establecidos en el Reglamento.

Así, conforme a lo señalado en el Informe N° 000050-2025-DPRC/OSIPTEL, a efectos de garantizar su interés público y social, el numeral 13.3 del artículo 13 del Reglamento de la Ley N° 30083 establece los siguientes supuestos de excepción para la denegatoria del acceso e interconexión del OMV a las redes de los OMR, así como a los servicios de estos para su comercialización minorista:

“Artículo 13.- Del Acceso e Interconexión

(...)

13.3 La denegatoria del acceso e interconexión del Operador Móvil Virtual a las redes de los Operadores Móviles con Red, así como a los servicios de éstos para su comercialización minorista, es posible únicamente en los siguientes supuestos de excepción:

- 1) Cuando la interconexión solicitada por el Operador Móvil Virtual no esté contemplada por la Ley de Telecomunicaciones o su Reglamento General.*

¹² Ley que establece medidas para fortalecer la competencia en el mercado de los servicios públicos móviles, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 22 de setiembre de 2013.

¹³ Aprobado por Decreto Supremo N° 004-2015-MTC, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 4 de agosto de 2015.

- 2) Cuando a juicio del Osiptel se ponga en peligro la vida o seguridad de las personas o se cause daño a las instalaciones y equipos del Operador Móvil con Red a quien se le formula la solicitud de acceso e interconexión y/o de servicios para su comercialización minorista.
 - 3) Cuando se verifique que existen condiciones técnicas inadecuadas que pongan en riesgo la continuidad en la prestación de los servicios; siempre que así lo determine el Osiptel.
 - 4) Cuando el Operador Móvil Virtual mantenga deudas impagas con el Operador Móvil con Red, previo pronunciamiento del Osiptel.
 - 5) En otros casos que lo establezcan de manera expresa, las normas complementarias que apruebe el Osiptel.
- (...)"

Respecto al supuesto señalado en el numeral 1, el Informe N° 000050-2025-DPRC/OSIPTEL refiere que el artículo 3 del Texto Único Ordenado de las Normas de Interconexión (en adelante, TUO de las Normas de Interconexión)⁽¹⁴⁾ **define la interconexión** como 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 prestados por otro operador⁽¹⁵⁾.

Según lo indicado en el artículo 103 del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, **la interconexión de las redes de los servicios públicos de telecomunicaciones entre sí, es de interés público y social y, por tanto, es obligatoria**, siendo una condición esencial de la concesión⁽¹⁶⁾. Así, conforme al artículo 5.2 del TUO de las Normas de Interconexión, los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones referidos en el numeral 5.1 de las referidas normas no podrán negar la interconexión a otros operadores, siempre que estos últimos cumplan con las condiciones necesarias para dicho efecto y cuenten con la capacidad técnica apropiada.

El Informe N° 000050-2025-DPRC/OSIPTEL añade que la importancia otorgada por el marco normativo a la interconexión es tal que, acorde con el artículo 11 del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, el concesionario de servicios de telecomunicaciones que es soporte de otros servicios o que tienen una posición dominante en el mercado está obligado a no utilizar tales situaciones para, entre otros, limitar el acceso a la interconexión⁽¹⁷⁾.

Así, continúa el Informe N° 000050-2025-DPRC/OSIPTEL, a efectos de garantizar su interés público y social, el artículo 109 del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones ha delimitado los supuestos en los que no procede la interconexión, restringiendo su aplicación, entre otros, a los casos en los que la interconexión no se encuentre en la Ley de Telecomunicaciones ni su reglamento, cuando se ponga en peligro la vida o seguridad de personas, instalaciones o equipos, o cuando las condiciones técnicas no sean adecuadas.

En aplicación del marco normativo expuesto, el Informe N° 000050-2025-DPRC/OSIPTEL, concluyó que, en el presente caso, el acceso a la red de BITEL por parte de INTERMAX, así como la interconexión de este último con otros operadores para el intercambio de SMS, en su condición de OMV, cumple con el alcance de las definiciones indicadas previamente por cuanto:

¹⁴ Aprobado por la Resolución N° 134-2012-CD/OSIPTEL, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 14 de setiembre de 2012, y modificatorias.

¹⁵ En concordancia con la definición establecida en la Decisión N° 462 de la CAN.

¹⁶ En concordancia con el numeral 5.1. del artículo 5 del TUO de las Normas de Interconexión.

¹⁷ En concordancia con el artículo 38 de la Ley de Telecomunicaciones.

- i) El objeto de la interconexión es el intercambio de SMS entre los usuarios de INTERMAX y los usuarios de otros operadores. Para tal efecto, la citada empresa requiere el acceso a la red de BITEL.
- ii) En la comunicación participan usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones en ambos extremos, quienes deberán suscribir los respectivos contratos de prestación de servicios con las empresas operadoras.
- iii) El servicio público de telecomunicaciones cumple con las disposiciones del artículo 23 del reglamento de la Ley de Telecomunicaciones⁽¹⁸⁾. En efecto, el servicio de SMS es un servicio de valor añadido⁽¹⁹⁾, bajo la categoría “almacenamiento y retransmisión de datos”.
- iv) Participan empresas operadoras de telecomunicaciones, dado que INTERMAX y BITEL son concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones y cuentan con los respectivos títulos habilitantes para la prestación del servicio de SMS.

Según advierte el Informe N° 000050-2025-DPRC/OSIPTEL, las definiciones de acceso y de interconexión no agregan otros requisitos para ser consideradas como tal, a efectos de no restringir su aplicación a escenarios particulares dado su carácter de interés público y social. Del mismo modo, las referidas definiciones no realizan discriminación alguna respecto al uso que se le da al servicio: volumen, frecuencia, asimetría de tráfico, segmento comercial (individual o corporativo) o tipo de originación (manual o automática).

En particular, el Informe N° 000050-2025-DPRC/OSIPTEL resalta que, conforme a lo previsto en el glosario de términos del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, un usuario es toda persona natural o jurídica que en forma eventual o permanente tiene acceso a algún servicio público de telecomunicaciones. Así, la definición es general, por lo que cabe la aplicación del principio de que no se puede hacer distinciones donde la ley no distingue.

Sobre la base de lo expuesto, en el Informe N° 000050-2025-DPRC/OSIPTEL, el Osiptel concluyó que el intercambio de SMS, sin distinción de modalidad, se encuentra dentro del alcance del acceso e interconexión y, por tanto, en cumplimiento del artículo 6 de la Ley N° 30083, BITEL se encuentra obligado a brindar a INTERMAX dichas facilidades para que este último brinde el servicio de SMS en todas sus modalidades a sus usuarios finales (individuales o corporativos), bajo las consideraciones correspondientes en caso de imposibilidad contractual.

Sobre ello, debe resaltarse que, la Ley N° 30083 tiene como objetivo, fortalecer la competencia, dinamizar y expandir el mercado de los servicios públicos móviles mediante la inserción del denominado OMV.

¹⁸ “**Artículo 23.- Definición de servicios públicos**

Son servicios públicos aquellos cuyo uso está a disposición del público en general a cambio de una contraprestación tarifaria, sin discriminación alguna, dentro de las posibilidades de oferta técnica que ofrecen los operadores. Los servicios portadores son necesariamente públicos. Los Teleservicios, los servicios de difusión y los de valor añadido pueden ser públicos” (Subrayado agregado).

¹⁹ “**Artículo 8.-** Las telecomunicaciones en el Perú técnicamente se orientan hacia el establecimiento de una Red Digital Integrada de Servicios y Sistemas. A este efecto los servicios de telecomunicaciones se clasifican en:

- a) Servicios Portadores
- b) Teleservicios o Servicios Finales
- c) Servicios de Difusión
- d) Servicios de Valor Añadido”
(Subrayado agregado).

En atención a ello, el artículo 7 del Reglamento de la Ley N° 30083, prevé que es obligación de los OMR brindar al OMV condiciones mayoristas que le permitan, desarrollando su propia oferta comercial, replicar las tarifas y/o planes tarifarios de los servicios públicos móviles de voz, mensajes de texto y de acceso a internet.

De ello, se advierte que, por un lado, con el objetivo de promover la competencia, se establece la obligatoriedad de los OMR de brindar las condiciones para que los OMV puedan desarrollar su propia oferta comercial de los servicios públicos que brinda, y, por otra parte, establece sobre qué servicios el OMV puede incursionar en el mercado, siendo uno de ellos, el de mensajería de texto.

En este punto cabe resaltar que BITEL brinda el servicio de mensajería en la modalidad A2P⁽²⁰⁾, por lo que no corresponde que limite que INTERMAX, en su calidad de OMV, pueda brindar dicho servicio.

Por otra parte, cabe anotar que cuando el artículo 7 del Reglamento de la Ley N° 30083, hace referencia a servicios públicos de mensajes de texto, no lo limita a una sola modalidad. Así, la definición es general, por lo que cabe la aplicación del principio de que no se puede hacer distinciones donde la ley no distingue.

Ahora bien, mediante su recurso, BITEL sostiene que el servicio de SMS y, en particular, su modalidad A2P, no es un servicio público de telecomunicaciones, por lo que estaría cuestionando la siguiente afirmación del Osiptel mencionada en punto iii) anterior:

iii) El servicio público de telecomunicaciones cumple con las disposiciones del artículo 23 del reglamento de la Ley de Telecomunicaciones. En efecto, el servicio de SMS es un servicio de valor añadido, bajo la categoría “almacenamiento y retransmisión de datos”.

En la siguiente sección se analiza el cuestionamiento de BITEL, en cuya respuesta se profundizarán los argumentos ya expuestos en el Informe N° 000050-2025-DPRC/OSIPTEL.

Sobre el carácter de servicio público del servicio de SMS en su modalidad A2P

El artículo 40 de la Ley de Telecomunicaciones, en concordancia con el artículo 23 de su Reglamento, señala tres requisitos para que un servicio de telecomunicaciones sea considerado “servicio público”: (i) que el servicio esté declarado como tal en el Reglamento de la Ley, (ii) que esté a disposición del público en general, y (iii) que su utilización se realice a cambio del pago de una contraprestación.

Como se aprecia, la calificación depende de la disposición general al público y del carácter oneroso del servicio, además de la inclusión del servicio en la lista o categorías que el Reglamento declara como servicios públicos. En contraposición, el artículo 41 de la misma Ley define los servicios privados de telecomunicaciones como aquellos establecidos por una persona para satisfacer sus propias necesidades de comunicación (redes cerradas de uso particular), que no pueden brindarse a terceros. Así, la distinción clave es si el servicio se ofrece o no al público en general a cambio de una contraprestación.

²⁰ Disponible en: <https://empresas.bitel.com.pe/sms-multiredes?categoryId=1834936> (consultada el 15 de mayo de 2025). Nótese que en la Resolución N° 00052-2024-STCCO/OSIPTEL, citada por BITEL, la Secretaría Técnica Adjunta de los Cuerpos Colegiados, señala que dicha empresa registró en el SIRT dos convenios para ofrecer mensajería masiva a entidades del estado (como el Banco de la Nación) y empresas privadas (como la Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Tacna S.A), demandantes a los cuales, Fravatel E.I.R.L. también podría ofrecer el servicio de mensajería masiva (fundamento 124).

Es importante notar que, el marco legal otorga preeminencia a los servicios públicos sobre los privados y dispone que la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones se somete a la normatividad de la Ley y puede ser reglamentada para garantizar sus características de calidad, continuidad y acceso. En suma, cualquier servicio de telecomunicaciones que cumpla con ser ofrecido públicamente, mediante una tarifa, y esté reconocido en la normativa como público, debe entenderse jurídicamente como servicio público de telecomunicaciones.

En este contexto, corresponde analizar si el servicio de SMS, encaja en esta definición. Es decir, debemos verificar: (i) si el SMS figura dentro de las categorías declaradas como servicios de telecomunicaciones susceptibles de ser públicos, (ii) si se ofrece al público en general y (iii) si implica el pago de una contraprestación.

A continuación, se examina la clasificación normativa del SMS y cómo esta se relaciona con su carácter de servicio público.

El SMS A2P como servicio de valor añadido (almacenamiento y retransmisión de datos)

La Ley de Telecomunicaciones clasifica los servicios en diferentes categorías: servicios portadores, servicios finales (teleservicios), servicios de difusión y servicios de valor añadido (en adelante, SVA). El Servicio de Mensajes de Texto (SMS), por su naturaleza técnica, está incluido en la categoría de servicios de valor añadido, específicamente dentro de la modalidad de “almacenamiento y retransmisión de datos”. El artículo 29 de la referida Ley define los servicios de valor añadido como aquellos que, utilizando como soporte los servicios básicos (portadores, finales o de difusión), añaden alguna facilidad o funcionalidad al servicio subyacente.

La propia Ley de Telecomunicaciones menciona expresamente, entre otros ejemplos de SVA, facsímil, el videotex, el teletexto, la teleacción, telemando, telealarma, almacenamiento y retransmisión de datos, teleproceso. Por tanto, en virtud a dicha Ley queda claro que existe una categoría normativa que abarca servicios de almacenamiento y retransmisión de datos, dentro de la cual encaja el servicio de mensajería como el SMS.

Así, en múltiples pronunciamientos, el Osiptel ha señalado que el servicio de SMS es un servicio de valor añadido, para lo cual las empresas deben contar con el registro otorgado por el MTC. Mediante dicho registro habilitante, una empresa puede brindar legalmente el servicio de SMS a nivel nacional en libre competencia, conforme al artículo 30 de la Ley de Telecomunicaciones (que establece libre competencia para los SVA).

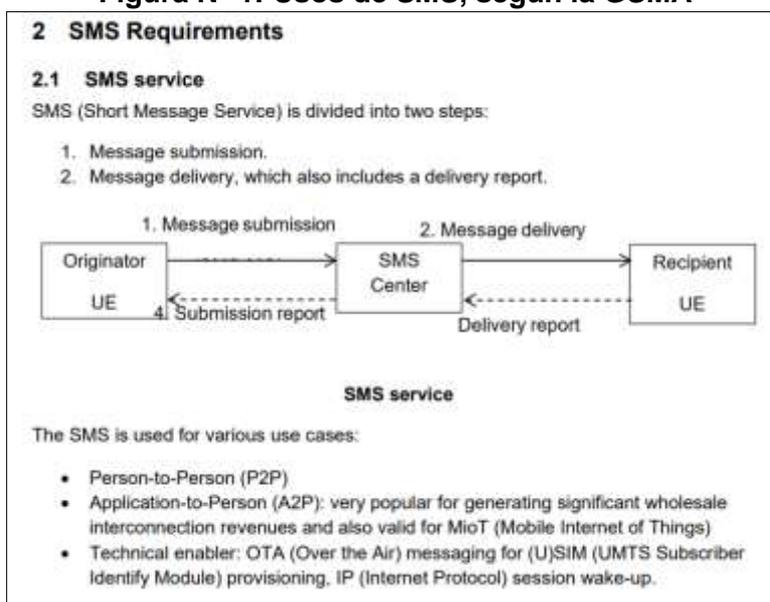
Un aspecto crucial señalado por BITEL es el cuestionamiento a si la modalidad A2P del SMS (es decir, el envío de mensajes desde aplicaciones hacia personas) está comprendida dentro de la definición del servicio de valor añadido de almacenamiento y retransmisión de datos. Sobre el particular, este Organismo ha sostenido reiteradamente que no existe en la Ley de Telecomunicaciones ni en su Reglamento una distinción que excluya al tráfico A2P de la naturaleza del servicio SMS. En efecto, el Osiptel ha señalado expresamente que el artículo 29 de la Ley de Telecomunicaciones considera al servicio de SMS (almacenamiento y retransmisión de datos) como un servicio de valor añadido “sin incluir alguna restricción respecto a la modalidad A2P” ni a ninguna otra.

Asimismo, en el Registro de Servicios de Valor Añadido del MTC, los registros para “Almacenamiento y Retransmisión de Datos” no contienen limitación alguna relativa al uso A2P, P2P u otra modalidad. En otras palabras, desde el punto de vista legal, el SMS es un servicio de valor añadido que puede ofrecerse tanto en modalidad persona a persona (P2P) como aplicación a persona (A2P), entre otras modalidades. En ese

sentido, la modalidad de origen del mensaje (si proviene de un usuario manualmente o de una aplicación automatizada) no altera su clasificación de servicio de telecomunicaciones.

Es preciso señalar que la literatura especializada reconoce diversos usos en el empleo de SMS. Por ejemplo, en el estudio denominado “*Official Document NG.111 SMS Evolution, Version 3.0, 11 June 2024*”, citado por BITEL en su recurso, la GSMA señala que el SMS es utilizado para diversos, entre los que se encuentra el A2P (ver Figura N° 1).

Figura N° 1: Usos de SMS, según la GSMA



Fuente: GSMA (2024), citada por BITEL en su carta N° 00109-2025/GL.EDR

Por otra parte, respecto a lo alegado por BITEL, en el sentido que en la Resolución N° 00052-2024-STCCO/OSIPTEL se indica que en el mercado “aguas abajo”, este servicio es demandado por empresas y entidades de la administración pública a empresas como INTERMAX, es decir, está dirigido al sector empresarial o estatal, debemos indicar que ello no lo descalifica como un servicio público de telecomunicaciones⁽²¹⁾.

Por otra parte, el requisito de que sea puesto a disposición del público en general no implica que cada persona natural tenga que ser usuaria directa del servicio, ni que deba ser ofrecido individualmente a todos los usuarios. Lo que se exige es que el servicio pueda ser contratado o utilizado por cualquier interesado, es decir, que no esté limitado legal ni técnicamente a un solo usuario o grupo cerrado, como sí ocurre con los servicios privados.

Seguir la tesis de BITEL, llevaría al extremo de considerar que el servicio portador no calificaría como un servicio público de telecomunicaciones, en la medida que no cualquier

²¹ Cabe resaltar que, si bien la Resolución N° 00052-2024-STCCO/OSIPTEL diferencia que existen dos mercados en la estructura para la provisión del servicio SMS, estableciendo un primer mercado denominado “aguas arriba” donde las empresas demandan insumos para la provisión de su servicio SMS (originación y/o terminación), y el segundo mercado denominado “aguas abajo” donde se genera la demanda por el servicio de envío de SMS que hace que se requiera el insumo en el mercado “aguas arriba”, finalmente concluye que el acceso a la red móvil de BITEL, para la terminación de SMS, es un insumo para que se pueda ofrecer a entidades del estado, empresas corporativas, agregadores, integradores entre otras empresas y/o entidades, el servicio de envío masivo de mensajería (41) SMS A2P a usuarios de las empresas móviles. (Fundamento 105 de la referida Resolución). Ello, precisamente, habilitó la competencia para que la Secretaría admita a trámite la denuncia interpuesta por Fravatel E.I.R.L. contra BITEL, en la medida que el servicio de envío masivo de mensajería SMS A2P a usuarios de las empresas móviles, es un servicio público de telecomunicaciones.

usuario lo puede contratar, sino que este es brindado a determinado grupo o tipo de usuarios

Así, debe resaltarse que, el SMS está disponible para cualquier usuario (persona natural o jurídica) que cumple las condiciones comerciales para contratarlo. Por lo tanto, aunque el uso típico del A2P sea comercial, el hecho de que cualquier usuario pueda contratarlo prueba que está disponible “al público en general” bajo las reglas del mercado, sin que por ello el contratante pierda su condición de usuario.

Por lo tanto, sin perjuicio del cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 11 del Reglamento General de Tarifas, por parte de INTERMAX, como de BITEL, sobre la comunicación de las tarifas por la prestación de servicios de SMS en la modalidad A2P, ello no desnaturaliza su calificación como servicio público de telecomunicaciones.

En conclusión, el servicio de SMS está reconocido dentro del marco jurídico peruano como un servicio de telecomunicaciones (valor añadido) ofrecido al público (usuarios que envían mensajes o empresas que contratan el envío masivo, y usuarios que los reciben), a cambio de una contraprestación (los pagos por mensaje o por paquetes de mensajes). De esta manera, dicho servicio cumple con los elementos del artículo 40 para ser considerado como un servicio público de telecomunicaciones.

Sin embargo, es necesario profundizar en dos aspectos adicionales que son puestos en debate por BITEL: (i) si la naturaleza bidireccional o de intercambio propia de las telecomunicaciones se mantiene en el caso del tráfico A2P (donde típicamente un extremo es automatizado), y (ii) cómo encaja el uso de recursos escasos de numeración (p.ej., números cortos o remitentes) en la prestación de este servicio público.

Estos aspectos son abordados en las siguientes secciones.

Bidireccionalidad y naturaleza de “intercambio” en el servicio de SMS A2P

El argumento de BITEL en contra de calificar al SMS A2P como servicio público es la idea de que sería una comunicación unidireccional (de la aplicación al usuario, sin respuesta del usuario), lo que haría perder el carácter de “intercambio de información” propio de las telecomunicaciones interpersonales. Sin embargo, tanto normativamente como técnicamente, el servicio SMS –incluso en entornos A2P– conserva su potencial bidireccional y cumple la función de intercambio de mensajes entre emisores y receptores.

Como se ha indicado en la sección previa, desde la perspectiva normativa, las reglas de interconexión y neutralidad tecnológica no distinguen ni excluyen al SMS A2P. Asimismo, el Osiptel ha enfatizado que la normativa no realiza discriminación alguna respecto al uso que se le da al servicio de telecomunicaciones en materia de interconexión, no importando el volumen, frecuencia, asimetría de tráfico, el segmento del usuario (final o empresarial) ni el tipo de originación (manual o automática). Esto significa que, desde la perspectiva de la regulación, un mensaje A2P es esencialmente equivalente a uno P2P en cuanto a la obligación de cursarlo por interconexión entre redes, pues en ambos casos existe un intercambio de un mensaje entre dos puntos de la red (un remitente y un destinatario).

La funcionalidad de respuesta del SMS tampoco está técnicamente impedida en A2P ya que muchos servicios A2P, incluido el servicio ofrecido por INTERMAX⁽²²⁾, permiten que

²² En su página web, INTERMAX incluye como tipo de SMS los siguientes:

el usuario responda al mensaje (por ejemplo, respuestas a un número corto para confirmar la recepción del mensaje o la validez de una transacción, optar por salir de una lista, etc.). Por tanto, regulatoriamente el SMS A2P es tratado como una modalidad más del servicio SMS, con la misma naturaleza comunicacional básica.

Desde la perspectiva técnica, el diseño del SMS en las redes móviles e interconectadas siempre ha sido bidireccional. La propia especificación técnica internacional (3GPP TS 23.040 V18.0.0 (2024-03))⁽²³⁾ que define el SMS señala que este servicio proporciona un medio para enviar mensajes cortos “hacia y desde móviles GSM/UMTS/EPS”, pudiendo los mensajes SMS ser enviados o recibidos por una Entidad de Mensajería (SME, por sus siglas en inglés). Esta SME puede residir en un terminal móvil del usuario, en una red fija (por ejemplo, un servidor o aplicación) o en un Centro de Mensajes (SMSC) encargado de almacenar y retransmitir el mensaje.

En otros términos, la arquitectura de SMS ya contempla que un extremo de la comunicación puede ser una aplicación o sistema fijo, mientras el otro es un abonado móvil, sin que por ello deje de haber comunicación punto a punto. De acuerdo con ello, la modalidad A2P no es un servicio de difusión unilateral; se trata más bien de múltiples comunicaciones uno-a-uno iniciadas desde una aplicación hacia usuarios individuales. Cada mensaje tiene un destinatario identificable (número telefónico del abonado) y potencialmente un remitente identificable (un número corto o larga distancia asignado a la aplicación), y el protocolo SMS permite igualmente el camino inverso (P2A, person-to-application, si el usuario responde).

En la práctica comercial, determinados mensajes A2P son unidireccionales en el sentido de que no se espera respuesta del usuario (por ejemplo, mensajes “no responder” de tipo informativo). No obstante, esto responde a decisiones de negocio y configuración, no a limitaciones intrínsecas del servicio. El servicio SMS, incluso A2P, sigue siendo un intercambio de información en dos direcciones posibles —la red entrega el mensaje al usuario y puede procesar respuestas del usuario de vuelta a la aplicación, si el proveedor lo habilita.

En conclusión, el SMS A2P mantiene la característica de ser un servicio de telecomunicaciones bidireccional. Incluso cuando en la práctica muchos mensajes A2P son unidireccionales, el sistema está concebido para permitir la respuesta y, en todo caso, involucra el envío de información desde un remitente a un destinatario específico, lo cual califica como intercambio de comunicaciones bajo la Ley de Telecomunicaciones y su Reglamento⁽²⁴⁾. Por tanto, la modalidad A2P no desnaturaliza al SMS frente a los requisitos de ser un servicio público; más bien, confirma que es parte de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público.



Disponible en: <https://intermax.pe/#/sms> (consultada el 15 de mayo de 2025).

²³ Disponible en: <https://portal.3gpp.org/desktopmodules/Specifications/SpecificationDetails.aspx?specificationId=747> (consultada el 15 de mayo de 2025).

²⁴ Cabe señalar que la bidireccionalidad no exige, en todos los casos, que exista una respuesta efectiva del destinatario, sino la posibilidad de que esta ocurra. Por ejemplo, en el servicio de voz, existen múltiples casos en los que no se recibe respuesta del número llamado; sin embargo, ello no desnaturaliza su calificación como servicio público de telecomunicaciones. Establecer una exigencia en función del uso efectivo—y no de la capacidad funcional del servicio— implicaría introducir un criterio regulatorio no previsto en el marco normativo vigente.

Sobre el uso de códigos cortos y enmascaramiento

Los servicios públicos de telecomunicaciones deben utilizar recursos de numeración y espectro de forma eficiente y legal, conforme al Plan Técnico Fundamental de Numeración⁽²⁵⁾. En primer lugar, todo mensaje SMS que circula por la red va asociado a un número de origen y uno de destino. Para que un proveedor envíe mensajes a abonados debe contar con un número remitente válido en el Plan Técnico Fundamental de Numeración (ya sea un número corto⁽²⁶⁾ especialmente asignado para SMS o un número largo de línea fija/móvil habilitado para enviar SMS).

Esta posición ha sido reiterada en múltiples pronunciamientos del Osiptel (p.ej. Informe que sustenta Mandato entre Fravatel E.I.R.L. y Entel Perú S.A.) en los que se enfatiza que la provisión del servicio de intercambio de SMS es inviable sin el recurso de numeración del servicio de telefonía fija o móvil el cual le sirve de base pues se requiere necesariamente la numeración origen para la interconexión, y sin el cual no se podría brindar el servicio. En otras palabras, el SMS A2P depende de un número telefónico originador que pertenezca a la red de un operador autorizado, garantizando así la trazabilidad y legalidad del tráfico.

Por otra parte, el enmascaramiento de numeración se refiere a técnicas para ocultar o alterar el número originador real, mostrando otro identificador al destinatario. Tales prácticas vulneran el Plan Técnico Fundamental de Numeración y pueden ser objeto de sanción por parte del MTC.

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 Plan Técnico Fundamental de Numeración; y en el artículo 43 de la misma norma, prohíbe la modificación de la numeración. Por tanto, 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, siendo que las empresas operadoras son responsables de implementar la interconexión en estricto cumplimiento de la normativa vigente.

Sin perjuicio de lo señalado, es necesario enfatizar que INTERMAX es responsable por aquel tráfico que envíe a la red de BITEL y esta última es responsable de asegurar su red para evitar que mediante el envío de comunicaciones se ponga en riesgo la seguridad de su planta.

En resumen, el uso de numeración en el servicio de SMS, incluido A2P, puede ajustarse a las obligaciones de eficiencia y legalidad. Es decir, siempre que los proveedores utilicen números asignados legítimamente (sean cortos o largos) y eviten el enmascaramiento, el servicio opera dentro del ordenamiento jurídico.

Finalmente, en la medida que el Osiptel ha sostenido, en su Informe N° 000050-2025-DPRC/OSIPTEL, que el servicio de SMS (sin distinción alguna por modalidad) es un servicio público de telecomunicaciones que cumple con las disposiciones del artículo 23 del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones (y, por extensión, con las disposiciones del artículo 40 de la Ley de Telecomunicaciones), se rechaza la falta de motivación señalada por BITEL en su Recurso.

²⁵ Aprobado por Resolución Suprema N° 022-2002-MTC y sus modificatorias.

²⁶ Los códigos cortos son números telefónicos especiales, generalmente de menor longitud, que la autoridad asigna a los operadores para servicios específicos (mensajería, concursos, donaciones, etc.). El uso de códigos cortos para SMS masivos ha sido común en servicios empresariales. Dichos códigos cortos forman parte del esquema de numeración nacional (son números abreviados reservados) y su asignación debe solicitarse cumpliendo ciertos criterios de necesidad.

4.2. SOBRE EL RIESGO DE QUE BITEL INCURRA EN INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL

POSICIÓN DE BITEL

BITEL reitera que la inclusión del servicio A2P en el mandato podría forzarla a incumplir sus contratos de interconexión con otros operadores. Al respecto, cita la Resolución N° 00052-2024-STCCO/OSIPTEL, la cual califica los SMS en modalidad A2P en dos categorías (no únicas):

- SMS A2P de tipo OTP (...)
- SMS A2P de tipo MKT (“Marketing”), los cuales son una forma de marketing móvil para promocionar productos y/o servicios y así llegar a los clientes de manera directa y efectiva

Según BITEL, lo indicado en la citada resolución reconoce que a través del envío de SMS masivos A2P se puede enviar todo tipo de SMS que promocionen productos y servicios (incluidos los servicios de telecomunicaciones).

Según BITEL, más allá de que no exista una cláusula expresa que prohíba el envío de SMS en modalidad A2P, existe un riesgo latente de que se realice el envío de publicidad de servicios públicos de telecomunicaciones desde la red de BITEL a terceros operadores, infringiendo con ello múltiples acuerdos de interconexión, en tanto esta práctica no estaría permitida.

POSICIÓN DEL OSIPTEL

Si bien conforme al numeral 7.3 del artículo 7 de las Normas Complementarias, INTERMAX no se encuentra obligado a establecer una relación de interconexión con los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones distintos de BITEL, en el presente caso, esta última empresa ha reiterado que permitir a INTERMAX enviar SMS masivos desde su red a otras operadoras podría generar que incumpla sus contratos de interconexión, debido a que estos SMS pueden contener publicidad sobre servicios públicos de telecomunicaciones.

Sobre el particular, se debe señalar que INTERMAX ha precisado que no recurrirá a los acuerdos de interconexión de BITEL con otros operadores para cursar tráfico A2P fuera de la red de dicha empresa, dado que se encuentra facultada a establecer relaciones de interconexión propias, aprovechando su condición de OMV *full*.

Al respecto, si bien de la revisión de los contratos suscritos entre BITEL y el resto de operadores móviles, este Organismo no ha advertido una restricción explícita para el intercambio de SMS en la modalidad A2P, las capacidades de intercambio⁽²⁷⁾ establecidas en los citados contratos podrían limitar el envío de mensajes masivos y el intercambio de mensajes publicitarios sobre el servicio público de telecomunicaciones de empresas competidoras.

En cualquier escenario, se reitera que, en caso exista alguna restricción técnica o contractual⁽²⁸⁾ para el intercambio de SMS A2P entre BITEL y el resto de operadores móviles, en el marco de la implementación del Mandato de Acceso y acorde a lo establecido en el literal f) del numeral 2.1 del Anexo I: Condiciones Generales, BITEL

²⁷ En los contratos suscritos por BITEL con Entel Perú S.A. y Telefónica del Perú S.A.A., las partes han acordado que cada operador tendrá que garantizar una capacidad mínima de cuatro (4) mensajes/segundo en la entrada de su respectivo SMSC.

²⁸ La restricción debe ser entendida o interpretada por las partes que suscribieron el contrato o determinada por la instancia competente del Osiptel, ante alguna discrepancia o reclamación.

tendría que comunicar a INTERMAX que se encuentra imposibilitado de utilizar las relaciones de interconexión existentes para el intercambio de este tipo de SMS.

Bajo este supuesto, corresponde que INTERMAX gestione sus propios acuerdos de interconexión a fin de intercambiar este tipo de mensajes con operadores móviles distintos de BITEL, alternativa que ha sido propuesta por INTERMAX y que deberá ser coordinada con BITEL en el marco de la implementación del mandato.

Finalmente, debe enfatizarse que, en todos los casos, BITEL está obligada a brindar a INTERMAX el acceso a su red para que este último brinde el servicio de SMS en todas sus modalidades a sus usuarios finales (individuales y corporativos), teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en el presente informe.

5. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

De acuerdo con los argumentos expuestos en el presente informe, esta Dirección considera que corresponde declarar INFUNDADO el Recurso Especial presentado por la empresa Viettel Perú S.A.C. contra la Resolución de Consejo Directivo N° 025-2025-CD/OSIPTEL.

Asimismo, recomienda 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.

Atentamente,

LENNIN FRANK QUISO CORDOVA
DIRECTOR DE POLITICAS REGULATORIAS
Y COMPETENCIA