

RESOLUCIÓN No. **8139** DE 2026

*«Por la cual se resuelve la solicitud de solución de controversias presentada por **HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P.** en contra de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC**»*

LA SESIÓN DE COMISIÓN DE COMUNICACIONES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, y especialmente las que le confiere el numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante comunicación de 24 de octubre de 2025, **HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P.**, en adelante **HABLAME**, solicitó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC o la Comisión) el inicio del trámite administrativo de solución de controversias en contra de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC**, en adelante **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, con el fin que este último acceda a cambiar el actual acceso establecido con **HABLAME**, en su calidad de Proveedor de Contenidos y Aplicaciones (PCA), de enlace dedicado a red privada virtual (Virtual Private Network – VPN).

Luego de verificar preliminarmente el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 42 y 43 de la Ley 1341 de 2009, mediante radicado número 2025536356 del 5 de noviembre de 2025, la Directora Ejecutiva de esta Comisión inició la correspondiente actuación administrativa de solución de controversias. Para el efecto se fijó en lista la solicitud respectiva y se dio traslado a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** para que dentro de los 5 días hábiles siguientes al recibo de la comunicación formulara sus observaciones, presentara y/o solicitara pruebas y allegara su oferta final respecto de los puntos de divergencia alegados en el marco del conflicto. Asimismo, se comunicó el inicio del trámite administrativo a **HABLAME**.

A través de radicado 2025827519 de 12 de noviembre de 2025, y dentro del término indicado, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** presentó ante la CRC su respuesta sobre la solicitud de **HABLAME**.

Mediante comunicaciones de 27 de noviembre de 2025, radicadas bajo el número 202553877, la Directora Ejecutiva de esta Comisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 45 de la Ley 1341 de 2009, procedió a citar a **HABLAME** y a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** para la celebración de la audiencia de mediación correspondiente y fijó como fecha para su realización el miércoles 3 de diciembre de 2025 a las 3:00 p.m. En el marco de la audiencia en mención, las partes no llegaron a un acuerdo.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 2.2.2.30.4 del Decreto 1074 de 2015, el presente acto administrativo no requiere ser informado a la Superintendencia de Industria y Comercio, por tratarse de un acto de carácter particular y concreto que resuelve una controversia.

2. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

2.1. Argumentos expuestos por **HABLAME**

En su escrito de solicitud de solución de controversias, **HABLAME** solicita a la CRC que ordene a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** modificar la topología de acceso y pasar de enlaces dedicados a VPN, garantizando el principio de *Trato no discriminatorio con acceso igual – cargo igual*.

HABLAME indica que el 30 de mayo de 2017 celebró con **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** un contrato de acceso, para la provisión de contenidos y aplicaciones, a través de mensajes cortos de texto (SMS), sobre la red móvil de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**. Expresa **HABLAME** que dicho acceso fue implementado mediante enlaces dedicados por solicitud de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**.

Señala el solicitante que, el 10 de marzo de 2023, tuvo lugar un Comité Mixto de Acceso (CMA) entre las partes, en el cual argumentó que la regulación no establece una obligación de implementar los accesos mediante enlaces dedicados, por lo cual **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** se comprometió a revisar la topología del acceso de canales dedicados a VPN. Sin embargo, según **HABLAME**, posterior a esto, el proveedor de redes y servicio de telecomunicaciones –PRST– nunca se pronunció al respecto.

Argumenta que, de acuerdo con concepto emitido por la CRC el día 10 de mayo de 2024¹ y el artículo 4.1.3.11 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la obligación de tener enlaces punto a punto se predica de las relaciones de interconexión para cursar tráfico de voz, y que, para el caso de una conexión SMPP² no resulta obligatorio implementar canales de datos dedicados punto a punto.

Sostiene **HABLAME** que ante la ausencia de respuesta de parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, se convocó un nuevo CMA, que se llevó a cabo el día 14 de mayo de 2025, en el cual solicitó nuevamente a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** cambiar la topología del acceso de canales dedicados a VPN, frente a lo cual dicho proveedor manifestó que la topología obedece a lo ofrecido en su Oferta Básica de Interconexión (OBI) y, por lo tanto, no era susceptible de cambio, de modo que se debe mantener.

Respecto del plazo de la negociación directa, **HABLAME** explica que, a la fecha de presentación de la solicitud de solución de controversias, el mismo fue agotado sin lograr un acuerdo con **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**.

Finalmente, **HABLAME** solicita que se decrete la práctica de una prueba en la cual se ordene a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** suministrar un listado completo y actualizado de los accesos actualmente establecidos para sí mismo y con los demás PCA e Integradores Tecnológicos, tanto nacionales como internacionales, indicando expresamente el medio de transmisión utilizado para cada uno de ellos (enlace dedicado, VPN u otro medio de conectividad), en el cual se incluya la relación de acceso existente entre la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en su calidad de PRST y la red de acceso del mismo proveedor en su calidad de PCA.

Señala **HABLAME** que el objeto de esta prueba es verificar si en su relación de acceso con **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** se está dando cumplimiento del principio *Trato no discriminatorio con Acceso igual Cargo igual* consagrado en el artículo 4.1.1.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

El solicitante indica que no existen puntos de acuerdo.

Sobre los puntos en desacuerdo, expone que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** mantiene su posición de tener el acceso mediante enlaces dedicados punto a punto, mientras que **HABLAME** requiere que el acceso sea cambiado de enlaces dedicados a VPN tal como funciona con los demás PRSTM.

Como Oferta Final, **HABLAME** solicita lo siguiente:

- Que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** acceda a cambiar la topología de acceso a VPN y se garantice el principio Trato no discriminatorio con Acceso Igual - Cargo Igual.
- Que la CRC ordene reemplazar los canales actuales de enlace directo dedicado punto a punto entre las partes y en su lugar establecer dos (2) VPN independientes así:
 - VPN entre el nodo de SIBERIA - BOGOTA de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y el nodo de **HABLAME**.
 - VPN entre el nodo de COLON CALI de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y el nodo de **HABLAME**.

HABLAME anexó a su solicitud los siguientes documentos:

1. Contrato de acceso suscrito ente **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **HABLAME**.
2. Convocatoria y Memorias del CMA realizado por las partes el día 10 marzo de 2023.
3. Concepto emitido por la CRC con fecha 10 de mayo de 2024.

¹ Radicado 2024513154.
² Short Message Peer-to-Peer Protocol.

4.

Convocatoria, cadena de correos remitidos a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y borrador del acta del CMA realizado por las partes el 14 de mayo de 2025.
5.

Poder General otorgado por el Representante Legal de **HABLAME** al señor Diego Valdivieso y certificado de vigencia.
6.

Certificado de Existencia y Representación Legal de **HABLAME**.

2.2. Argumentos expuestos por COLOMBIA TELECOMUNICACIONES

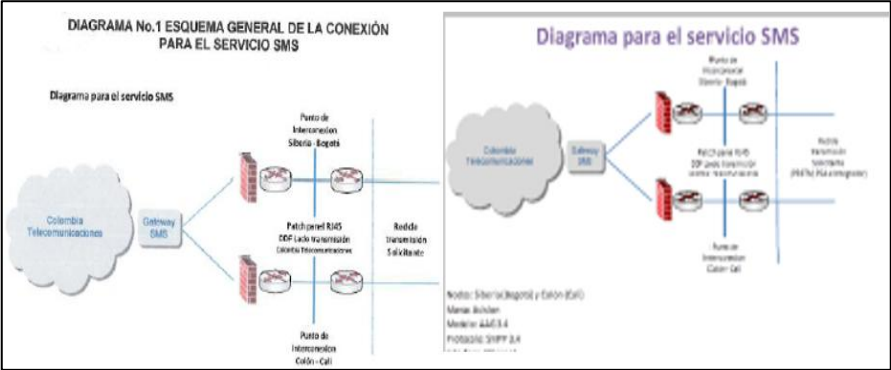
En su contestación, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** se opone a las pretensiones de **HABLAME**, pues considera que son improcedentes.

Sobre los hechos descritos por **HABLAME**, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** reconoce la existencia de un contrato vigente entre las partes, desde el 30 de mayo de 2017, que establece el acceso mediante enlaces dedicados para el servicio de SMS. Señala que el tipo de acceso actual es el resultado del acuerdo entre las partes, que la regulación no obliga a usar enlaces dedicados ni VPN, y que la CRC, en concepto reciente³, aclara que para conexiones SMPP (usadas para SMS) no es obligatorio el uso de canales dedicados, pero tampoco impone el uso de VPN, dejando la decisión a los acuerdos entre operadores.

Reconoce también que las partes realizaron un CMA el día 14 de mayo de 2025, en el cual **HABLAME** solicitó cambiar la topología del acceso de canales dedicados a VPN y que, en respuesta, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** manifestó que la topología obedece a lo ofrecido en su Oferta Básica de Acceso e Interconexión, por lo que no era viable realizar el cambio solicitado.

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES aduce que las partes pactaron en la Cláusula Quinta del acuerdo vigente (en su anexo técnico), la implementación de canales dedicados para la conexión del tráfico SMS, así: «La conexión para el servicio SMS – mensaje corto de texto se realizará entre Gateway de HABLAME COLOMBIA LDI y SMS Gateway [sic] de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, a través de enlaces dedicados Ethernet redundates [sic] utilizando el protocolo SMPP Versión 3.4.»

Figura 1. Esquema de conexión referido por COLOMBIA TELECOMUNICACIONES según el contrato vigente (izquierda) y la OBI aprobada (derecha)



Fuente: Radicado 2025827519 del 12 de noviembre de 2025.

Agrega que el numeral 5.1. *Protocolos de la Comunicación* de la misma cláusula quinta acordaron los protocolos de red conforme al modelo OSI de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), refiriendo las capas 1 a 4 de dicho modelo y presentando un esquema general de la conexión para el servicio SMS y los puntos de conexión acordados, lo que, a su juicio, refleja que las partes optaron por la conexión a través de enlaces dedicados y los puntos de cada parte en la que se implementaría dicho esquema. Expresa que tal condición se reconoce en su OBI, debidamente aprobada por la CRC.

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES afirma que el uso de enlaces dedicados tiene como fundamento garantizar la calidad, disponibilidad y principalmente la seguridad del servicio definidas en UIT-T X.805 y en las obligaciones regulatorias al respecto, enfatizando en la prevención del fraude en el tráfico SMS, especialmente para mensajes críticos (OTP, alertas bancarias, etc.). En su escrito, presenta una comparación entre enlaces dedicados y VPN, concluyendo que los enlaces dedicados ofrecen mayor aislamiento y control del tráfico, mejor cumplimiento de estándares internacionales (UIT-T X.805/Y.2701), menor latencia y mayor disponibilidad, y menor riesgo de exposición y fraude.

Sobre el control de fraude, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** afirma que ha identificado y remitido a **HABLAME** evidencia de fraude realizado mediante el uso indebido de códigos cortos de dicho PCA, múltiples números de teléfono y mensajes fraudulentos que buscan engañar a los usuarios para obtener pagos o información personal, y que este tipo de fraude se facilita cuando la seguridad de la interconexión entre operadores y PCA no es robusta, permitiendo la interceptación, suplantación o

³ Concepto 2024804643 del 10 de mayo de 2024 expedido por la CRC.

manipulación de los mensajes SMS. Agrega que el artículo 4.2.2.1.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016 exige garantizar la calidad acordada en la prestación del servicio, cumpliendo al menos con los niveles mínimos establecidos en la regulación. Al respecto allegó un anexo con información de códigos cortos asignados a **HABLAME** que presuntamente estarían involucrados en actividades de fraude.

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES reitera que la regulación vigente no contiene estipulación alguna que indique el tipo de acceso en el que debe realizarse una conexión SMPP, específicamente si debe realizarse a través de enlace dedicado o VPN, y que por el contrario, el concepto CRC radicado 2024804643 del 10 de mayo de 2024 permite que se adopte la utilización de canales dedicados en acuerdos de acceso para envío de SMS o USSD, en procura de mejorar las condiciones de seguridad de las conexiones involucradas. Por ello, asegura, el pacto contractual entre las partes no resulta contrario a la regulación vigente y, por lo tanto, debe mantenerse con base en lo expresado.

Manifiesta que no se encuentra incumpliendo las normas presentadas por **HABLAME** para sustentar su solicitud, teniendo en cuenta que, por el contrario, su posición y negativa de viabilizar el cambio del acceso de VPN se encuentra basado en el contrato y la regulación vigente, las prácticas internacionales, la seguridad para garantizar la integridad del tráfico SMS A2P y el control del fraude.

Se refiere de manera particular a la presunta violación del principio de trato no discriminatorio, en el sentido de señalar que las relaciones de acceso entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y los Proveedores de Contenidos y Aplicaciones (PCA) actualmente vigentes utilizan como medio de transmisión enlaces dedicados, e identifica como excepción la relación con INALAMBRIA INTERNACIONAL S.A. (en adelante INALAMBRIA), caso en el cual las Resoluciones CRC 4779 y 4827 de 2015 resolvieron una controversia en la que la CRC estableció que tal relación comporta características de *acceso*, a partir de lo cual se fijó la remuneración a reconocer. Afirma entonces que no existe violación alguna por parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** del artículo 4.1.1.3.2 que contempla el principio de trato no discriminatorio con Acceso igual Cargo igual, al considerar que la topología de acceso acordada con **HABLAME**, mediante enlaces dedicados, corresponde a la misma que a la fecha se mantiene con otros PCA y con **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** ostentando dicha calidad.

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES acepta que la etapa de negociación directa se agotó, teniendo en cuenta que el Comité Mixto de Acceso fue llevado a cabo el día 14 de mayo de 2025. Asimismo, manifiesta que no existen puntos de acuerdo con relación a la solicitud de **HABLAME**.

Como Oferta Final, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** señala que, al momento de decidir la presente actuación administrativa, la CRC: (i) considere improcedente la petición de **HABLAME** por carecer de fundamento factico y normativo y (ii) acoja la posición de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, en el sentido de ratificar que el acceso debe mantenerse mediante enlaces dedicados punto a punto.

Además, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** incluye en su solicitud los siguientes anexos:

- 1. Anexo de Códigos Cortos.
- 2. Certificado de Existencia y Representación Legal.

3. CONSIDERACIONES DE LA CRC

3.1. Verificación de requisitos de forma y procedibilidad

Como punto de partida, es necesario verificar si la solicitud presentada por **HABLAME** cumple con los requisitos de forma y procedibilidad establecidos en los artículos 42 y 43 de la Ley 1341 de 2009, esto es: **(i)** la solicitud escrita; **(ii)** la manifestación de la imposibilidad de llegar a un acuerdo; **(iii)** la indicación expresa de los puntos de divergencia, así como los puntos en los que exista acuerdo; **(iv)** la presentación de la oferta final respecto de la materia en divergencia; y **(v)** la acreditación del transcurso de 30 días calendario desde la fecha de la presentación de la solicitud con los requisitos establecidos en la regulación que sobre el particular expida la CRC, para llegar a un acuerdo directo.

Revisado el escrito presentado, se observa que el mismo cumple con los requisitos de forma, toda vez que en este se consignó la manifestación de la imposibilidad de llegar a un acuerdo, los puntos de acuerdo y divergencia, así como la oferta final.

Adicionalmente, se acreditó el agotamiento de la etapa de negociación directa durante treinta (30) días calendario, toda vez que **HABLAME** convocó la realización de un CMA, el cual se llevó a cabo el 14 de mayo de 2025, en donde solicitó a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** cambiar la topología del acceso de canales dedicados a VPN; sin embargo, como se anotó, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no accedió a dicha solicitud, bajo la argumentación que se indica en el acta

respectiva. Ante la falta de acuerdo, las partes en sus escritos concluyeron acerca de la necesidad de un pronunciamiento por parte de la Comisión sobre el particular.

En esa medida, dado que la solicitud de solución de controversias fue presentada ante la Comisión el 24 de octubre de 2025, queda claro que se agotó el plazo de negociación directa previsto en el artículo 42 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 26 de la Ley 1978 de 2019.

3.2. El asunto en controversia

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos por las partes, la cuestión sometida a consideración de la CRC consiste en determinar la procedencia de modificar la topología de acceso y pasar de enlaces dedicados a VPN, respecto de la relación existente entre las partes para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de mensajes cortos de texto (SMS) sobre la red móvil de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**.

Para resolver este asunto, se requiere: **(i)** revisar el contenido de la regulación general aplicable a la materia, lo que incluye el alcance del principio de trato no discriminatorio con acceso igual – cargo igual; **(ii)** hacer referencia a la evolución tecnológica que se ha venido presentando en materia de esquemas de transmisión en las relaciones de acceso; **(iii)** identificar las condiciones actualmente pactadas entre las partes en su relación de acceso; y **(iv)** determinar la procedencia de ordenar el cambio del esquema de conexión en la relación de acceso y fijar condiciones para su implementación.

Una precisión terminológica de orden técnico es indispensable a efectos de presentar las consideraciones de esta Comisión: cuando se haga referencia a la utilización de una VPN deberá entenderse que dicha expresión no alude a un medio físico de acceso o transmisión, sino al establecimiento de un canal o túnel lógico, implementado sobre Internet, mediante mecanismos de autenticación, aislamiento lógico y, cuando aplique, cifrado del tráfico.

Procede entonces la CRC a pronunciarse en el orden acá señalado:

3.2.1. La regulación general en materia de esquemas de conexión para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS – aplicación del principio de trato no discriminatorio

Para efectos de resolver la controversia planteada, resulta necesario examinar el marco normativo general aplicable a las relaciones de acceso entre Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) y Proveedores de Contenidos y Aplicaciones (PCA), en particular en lo relacionado con la provisión de servicios de mensajería corta (SMS) y las condiciones técnicas asociadas a dicha relación.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, corresponde a la CRC promover la eficiencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, así como garantizar condiciones de acceso transparentes, no discriminatorias y orientadas a la competencia, cuando a ello haya lugar. En particular, el artículo 50 de la Ley 1341 de 2009 establece que los proveedores de redes y servicios deben permitir el acceso a sus redes en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias, de conformidad con la regulación que expida la CRC.

En desarrollo de dicho mandato legal, la Resolución CRC 5050 de 2016 compiló el régimen general de redes y servicios de telecomunicaciones, lo que incluye las disposiciones aplicables a las relaciones de acceso y uso de redes entre agentes del sector.

Vale aclarar preliminarmente que, del análisis de la regulación vigente, se advierte que no existe una disposición expresa que imponga el uso de un tipo específico de medio de transmisión –tal como enlaces dedicados punto a punto o esquemas de VPN– para la implementación de accesos asociados a la provisión de servicios de mensajería de texto mediante protocolos de señalización de datos, como SMPP. Como lo reconocen las partes, la CRC ha precisado a través de un concepto emitido en ejercicio de su función orientadora, que para las conexiones de mensajería basadas en protocolos de datos no resulta obligatorio el uso de canales dedicados punto a punto, sin que ello implique, a su vez, la imposición regulatoria de esquemas alternativos como VPN, por lo que la definición concreta de la topología de acceso queda sujeta, en principio, a los acuerdos que celebren las partes, siempre que estos se ajusten a la regulación vigente y a sus principios orientadores.

Agréguese que del marco normativo general se desprende que la regulación vigente no prohíbe ni impone un esquema técnico particular para la implementación de accesos de mensajería SMS entre PRST y PCA, sino que establece principios y obligaciones de resultado que deben ser observados por las partes, y cuya concreción técnica puede variar en función de las condiciones pactadas, siempre que se respeten los principios de trato no discriminatorio, transparencia y eficiencia. De cualquier manera,

la regulación exige que las relaciones de acceso garanticen, como resultado, condiciones adecuadas de calidad, disponibilidad, integridad y seguridad del servicio, conforme a lo dispuesto, entre otros, en el numeral 4.2.2.1.4 del artículo 4.2.2.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016⁴.

Con todo, la ausencia de una disposición que consagre el deber específico de implementar un determinado esquema no trae consigo la imposibilidad de que este regulador, en aplicación de los principios que rigen el acceso, uso y/o la interconexión, reconozca la posibilidad de que alguno de tales esquemas sea utilizado en una determinada relación. De ahí que, por haber sido invocado por **HABLAME**, para resolver el asunto en controversia haya lugar a abordar el contenido y alcance del principio de trato no discriminatorio, en los siguientes términos:

El análisis del alcance del principio de trato no discriminatorio con acceso igual – cargo igual presupone primero entender la dimensión del principio-derecho de igualdad. Al respecto, el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia establece lo siguiente:

«**ARTICULO 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan» (SNFT).

La Corte Constitucional ha sostenido de manera pacífica que el principio de igualdad establecido en el artículo precitado tiene dos dimensiones, en los siguientes términos:

«En su *dimensión formal* (art. 13.1 de la CP), el principio de igualdad implica que el Estado debe otorgar a los individuos un trato igual “ante la ley” y “en la ley”. Esto quiere decir que la ley debe ser aplicada “de forma universal, para todos los destinatarios de la clase cobijada por la norma, en presencia del respectivo supuesto de hecho”. En su *dimensión material* (arts. 13.2 y 13.3 de la CP), el principio de igualdad obliga al Estado a promover las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva»⁵.

La misma Corporación ha precisado en su jurisprudencia que la igualdad es un concepto de «carácter relacional», ya que su aplicación implica la comparación entre personas, grupos de personas o supuestos, con base en un determinado criterio de comparación. En consecuencia, los escenarios de igualdad o desigualdad entre las personas o los supuestos «no son nunca absolutas sino siempre parciales, esto es, desigualdades o igualdades desde cierto punto de vista»⁶. En esa línea, en reciente pronunciamiento, la Corte Constitucional recordó que del principio de igualdad se derivan cuatro mandatos que se aplican conforme a las diferencias o similitudes relativas que, en relación con determinado ámbito de aplicación normativa, existan entre los grupos de sujetos, así:

«Estos mandatos son: (i) el mandato de trato idéntico a destinatarios que “se encuentren en circunstancias idénticas”; (ii) el mandato de trato diferente a destinatarios “cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común”; (iii) el mandato de trato similar a destinatarios “cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias”-y, por último, (iv) el mandato de trato diferenciado relativo a destinatarios que “se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes»⁷.

Es importante advertir en este punto que, de tiempo atrás, la Corte Constitucional ha sostenido que los mandatos, obligaciones, cargas y prohibiciones que se desprenden del principio de igualdad también son exigibles a los particulares y no solo al Estado. La mencionada Corporación ha concluido lo siguiente:

«La Corte ha determinado que la igualdad es un concepto multidimensional pues es reconocido como un principio, un derecho fundamental y una garantía. De esta manera, la igualdad puede entenderse a partir de tres dimensiones: (...), iii) la prohibición de discriminación que implica que el Estado y los particulares no puedan aplicar un trato diferente a partir de criterios sospechosos contruidos con fundamento en razones de sexo, raza, origen étnico, identidad de género, religión y opinión política, entre otras»⁸ (SNFT).

⁴ Que establece como obligación del PRST «Garantizar a los PCA o IT la calidad acordada en la prestación del servicio de telecomunicaciones, cumpliendo al menos con los niveles de calidad mínimos establecidos en la regulación.»

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C – 099 de 2025.

⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-1146 de 2004 y C- 203 de 2021.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C – 099 de 2025.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T – 030 de 2017.

De manera que estos mandatos, que se desprenden del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación, y que deben ser cumplidos por el Estado y los particulares, encuentran un desarrollo normativo específico en materia de acceso, uso e interconexión por cuenta del principio de trato no discriminatorio con cargo igual acceso igual, tanto a nivel comunitario como en la legislación y regulación nacional.

A nivel comunitario, la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) expidió la Resolución 432 de 2000, «Normas Comunes sobre Interconexión»⁹. Esta resolución fue expedida por la SGCAN en virtud del artículo 3° literales g) primer párrafo y f) segundo párrafo, el Capítulo XI del Acuerdo de Cartagena y las Decisiones 439, 440 y 462 de la Comisión de la Comunidad Andina. En concreto, los artículos 6° y 7° de la Resolución 432 de 2000 reflejan un primer acercamiento al principio de igualdad y prohibición de discriminación en las relaciones de acceso, en los siguientes términos:

«**ARTÍCULO 6.** Está prohibido a los operadores de redes públicas de telecomunicaciones incurrir en prácticas discriminatorias a otros operadores, que busquen o pretendan favorecer a éstos o a sí mismos, en detrimento de cualesquiera de los otros agentes que operan en el mercado de telecomunicaciones.

ARTÍCULO 7. Los operadores de redes públicas de telecomunicaciones están obligados a interconectar sus redes o servicios y permitir el acceso a dichas redes, en condiciones equivalentes para todos los operadores que lo soliciten» (SNFT).

De los citados artículos se desprende la obligación en cabeza de unos operadores de permitir el acceso a sus redes a otros operadores, en condiciones equivalentes para todos los solicitantes. Además, de manera expresa se prohíben las prácticas discriminatorias en detrimento de los agentes que operan en el mercado.

La legislación y regulación nacional también han hecho lo propio en materia de la consagración de los principios objeto de estudio. En particular, el numeral 1° del artículo 50 de la Ley 1341 de 2009 establece lo siguiente:

«**ARTÍCULO 50. PRINCIPIOS DEL ACCESO, USO E INTERCONEXIÓN.** Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán permitir la interconexión de sus redes y el acceso y uso a sus instalaciones esenciales a cualquier otro proveedor que lo solicite, de acuerdo con los términos y condiciones establecidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, para asegurar los siguientes objetivos:

1. Trato no discriminatorio; con cargo igual acceso igual.

(...)

PARÁGRAFO. Las contravenciones a lo dispuesto en este artículo serán sancionadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. En particular, se sancionará el incumplimiento de la orden de interconexión declarada en el acto administrativo de fijación de condiciones provisionales o definitivas de acceso, uso e interconexión, así como aquellos de imposición de servidumbre provisional o definitiva de acceso, uso e interconexión.

(...)».

De conformidad con lo dispuesto en el precitado artículo 50 de la Ley 1341 de 2009, el régimen de acceso, uso e interconexión se rige, entre otros, por el principio de trato no discriminatorio, con cargo igual acceso igual, según el cual los proveedores de redes y servicios de comunicaciones deberán ofrecer a otros proveedores condiciones de acceso comparables a las que se otorgan a sí mismos o a terceros, en circunstancias equivalentes. Además, este principio tiene tal relevancia para la legislación colombiana, que su contravención podrá ser sancionada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Este principio fue desarrollado por la Comisión en el numeral 4.1.1.3.2 del artículo 4.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual dispone lo siguiente:

«**ARTÍCULO 4.1.1.3. PRINCIPIOS Y OBLIGACIONES DEL ACCESO Y DE LA INTERCONEXIÓN.** El acceso y la interconexión de las redes de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones se regirán conforme a los siguientes principios y obligaciones:

(...)

4.1.1.3.2. Trato no discriminatorio con Acceso Igual - Cargo Igual. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán dar igual trato a todos los proveedores y no

⁹ Esta resolución fue modificada por la Resolución 1922 de 2017, publicada en la Gaceta Oficial No. 2989, Lima 18 de abril de 2017.

podrán otorgar condiciones menos favorables que las que se otorgan a sí mismos o a algún otro proveedor. Las condiciones de acceso e interconexión no deben ser menos favorables que las que utilice para sí mismo dicho proveedor o a **las ofrecidas a otros proveedores que se encuentren en las mismas circunstancias técnicas de acceso e interconexión** y a las que otorgan a empresas matrices, subordinadas, subordinadas de las matrices o empresas en las que sea socio el proveedor correspondiente o a las que utilice para sí mismo dicho proveedor.

Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán otorgar iguales ó similares condiciones de remuneración de su red, cuando de por medio se presentan condiciones de acceso e interconexión similares.

(...)» (SNFT)

El inciso primero del numeral 4.1.1.3.2 del artículo 4.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 es categórico: esta disposición establece que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán dar igual trato a todos los proveedores y no podrán otorgar condiciones menos favorables que las que se otorgan a sí mismos o a algún otro proveedor, en condiciones similares de acceso y uso de infraestructura, salvo que exista una justificación objetiva que respalde el trato diferenciado. En otras palabras, del referido inciso precitado se desprende que las condiciones de acceso no pueden ser menos favorables a las ofrecidas a **otros proveedores que se encuentren en las mismas circunstancias técnicas de acceso**.

La CRC ha precisado en varias decisiones previas, tales como las resoluciones CRC 5998 de 2020¹⁰, 6277 de 2021¹¹ y 6335 de 2021¹², que el examen de trato no discriminatorio implica verificar, en cada caso concreto: **(i)** la existencia de situaciones comparables entre los agentes involucrados, y **(ii)** si las eventuales diferencias de trato responden a criterios objetivos, como diferencias en las condiciones técnicas, de calidad, de costos o a mandatos regulatorios específicos, en cuyo caso el trato diferenciado puede resultar compatible con el principio de igualdad.

3.2.2. Evolución tecnológica de los esquemas de transmisión en relaciones de acceso

Es menester recordar, en primera medida, que dentro de los principios orientadores de la política pública en materia de telecomunicaciones se encuentra, en particular, el principio de uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos consagrado en la Ley 1341 de 2009¹³. Este principio promueve el despliegue y aprovechamiento óptimo de la infraestructura existente, siempre que se garantice la factibilidad técnica, no se degrade la calidad del servicio ni se afecte la prestación de los servicios propios o de terceros. No en vano es obligación del Estado garantizar el uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos¹⁴, así como la libre adopción de tecnologías¹⁵.

Sobre esa base, es importante advertir que la evolución de las redes y sistemas de telecomunicaciones en los últimos años se ha caracterizado por un proceso progresivo de convergencia hacia arquitecturas basadas en IP, virtualización de funciones de red y adopción de mecanismos lógicos de segmentación y control del tráfico, en donde las arquitecturas tradicionalmente soportadas en enlaces físicos dedicados han ido dando paso, de manera gradual, a esquemas que privilegian el uso compartido y eficiente de la infraestructura. Esta evolución no responde únicamente a consideraciones de costo, sino a la necesidad de contar con soluciones flexibles, escalables y adaptables a la dinámica de los servicios digitales, propendiendo por mantener niveles adecuados de seguridad, calidad y confiabilidad.

Vale la pena poner de presente que las conexiones directas mediante enlaces dedicados han constituido históricamente el esquema predominante para la interconexión entre redes y plataformas, en particular en escenarios en los que se ha requerido un alto nivel de control, estabilidad y previsibilidad del tráfico, razón por la cual dicho esquema continúa siendo utilizado en múltiples relaciones de interconexión y sigue siendo técnicamente válido en aquellos casos en los que se justifica la asignación de recursos físicos dedicados, por razones operativas o de diseño de red.

No obstante, el desarrollo y madurez de las redes IP, así como la consolidación de mecanismos de aislamiento lógico y seguridad, ha ampliado progresivamente el conjunto de alternativas técnicas disponibles, permitiendo que esquemas como las redes privadas virtuales (VPN) se integren de manera complementaria a las conexiones directas. En este sentido, la adopción de VPN no responde a la sustitución automática de los enlaces dedicados, sino a la necesidad de la industria de contar con

¹⁰ «Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. contra la Resolución CRC 5927 de 2020, expediente No. 3000-86-71».

¹¹ «Por la cual se resuelve la solicitud de solución de controversias presentada por COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. respecto del proveedor COMUNICACION CELULAR S.A. COMCEL S.A.»

¹² «Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. en contra de la Resolución CRC 6217 de 2021».

¹³ Sobre el particular, ver los artículos 1º, 2º, 4º (numeral 6º) y 22 de la Ley 1341 de 2009.

¹⁴ Artículo 4º de la Ley 1341 de 2009.

¹⁵ Numeral 6º del artículo 2º de la Ley 1341 de 2009.

soluciones más flexibles y eficientes, capaces de adaptarse a la dinámica de los servicios digitales, sin sacrificar los niveles de seguridad y control requeridos.

El uso de redes IP gestionadas y de mecanismos como las redes privadas virtuales (VPN) se ha consolidado como una práctica ampliamente extendida para habilitar relaciones de interconexión entre plataformas, aplicaciones y redes de telecomunicaciones, toda vez que permiten optimizar el aprovechamiento de la infraestructura existente y facilitar la gestión operativa de los accesos, sin que ello implique, por sí mismo, un compromiso de las condiciones de seguridad o de la calidad del servicio, siempre que se implementen los controles técnicos apropiados.

En relación con ello, la CRC llevó a cabo una revisión de contratos suscritos entre Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles (PRSTM) y Proveedores de Contenidos y Aplicaciones (PCA)¹⁶, en donde se evidencia que, en la práctica, los esquemas de conexión han evolucionado hacia modelos sustentados en conectividad IP y mecanismos de aislamiento lógico, como las VPN, sin que ello haya traído consigo una renuncia a los objetivos de seguridad y control del tráfico, pues las partes incluyen en dichos acuerdos las condiciones de seguridad que estiman necesarias.

La revisión de tales contratos muestra que operadores móviles distintos a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** han celebrado acuerdos en los cuales se reconoce expresamente la utilización de VPN –incluyendo VPN sobre Internet con Ipsec– como mecanismo válido para la interconexión con PCA, mientras que el uso de enlaces dedicados aparece como una excepción más que como la regla general. Este hallazgo evidencia que el empleo de VPN constituye una solución técnica consolidada y aceptada en relaciones de acceso equivalentes, compatible con las exigencias de seguridad y control propias de los servicios de mensajería.

3.2.3. Las condiciones pactadas entre las partes en su relación de acceso

De conformidad con lo informado por **HABLAME** en su solicitud inicial, entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **HABLAME** existe un «contrato de acceso, para la provisión de contenidos y aplicaciones del PCA HABLAME COLOMBIA, a través de mensajes cortos de texto (SMS), sobre la red móvil de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, que fue firmado con fecha 30 de mayo de 2017». Además de que **HABLAME** aportó copia del escrito en el que consta esa relación contractual, todo lo descrito fue aceptado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en la respuesta presentada ante este Comisión, en el sentido de indicar que el mencionado contrato se encuentra vigente.

Del texto del contrato aportado por **HABLAME** se desprende, con base en su cláusula primera, que el objeto de esa relación negocial es el siguiente:

«El presente Acuerdo tiene por objeto establecer los principios, criterios, condiciones y procedimientos para la provisión de contenidos y aplicaciones del PCA HABLAME COLOMBIA LDI a través de mensajes cortos de texto (SMS), terminados en la red móvil de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES que se originen en numeración con la estructura del artículo 22 de la CRC-3501».

En la cláusula segunda del referido contrato, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **HABLAME** pactaron una serie de definiciones. Para los efectos de esta resolución, seguidamente se citan las siguientes definiciones que son relevantes para resolver el objeto de la controversia:

- «(...)
Enlaces Ethernet: Enlace bidireccional de tecnología Fast Ethernet que conecta a los nodos de acceso para SMS de HABLAME COLOMBIA LDI y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES.
Enlace Dedicado: Medio de transmisión privado con características específicas entre dos puntos, esto puede ser mediante circuito instalado entre dos terminales que funciona en un modo particular a fin de permitir el intercambio de información entre dichos equipos terminales.
(...)
Punto "A" y "B": puntos designados para inicio o terminación del **enlace dedicado**.
(...)
SMSC (Short Message Service Center): Es el equipo encargado del control global de procesamiento de mensajes, actúa como sistema store-and-forward para los Mensajes Cortos SMS. La red inalámbrica proporciona los mecanismos requeridos para localizar la estación base de destino y transportar Mensajes Cortos SMS entre el SMSC y las estaciones base. Los elementos del servicio

¹⁶ Se revisaron 66 contratos aportados por COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A., **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P., PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A. y EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P., en desarrollo del proyecto regulatorio «Esquemas de remuneración mayorista de redes móviles», identificando el uso de VPN en 89% de los casos. Información del proyecto disponible en <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-41-7-9>

están diseñados para proporcionar la entrega de los mensajes de texto. El SMSC es el que envía la información al SMS Gateway, el cual la transmite a su vez a su homólogo de la red de destino a través de **conexiones dedicadas a ello** y directas, y que se encarga de enrutar el Mensaje Corto SMS por el recorrido inverso hasta el destinatario.

(...)» (SNFT).

Las partes igualmente pactaron, como cláusulas relevantes, que: (i) **HABLAME** es el responsable de fijar las tarifas de los servicios que presta y que terminan en la red de telecomunicaciones móviles de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** (cláusula quinta); (ii) el valor y modalidad del cargo de acceso y uso y su reajuste periódico de la red móvil de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS, se regirá por lo dispuesto en los Anexos Técnico y Financiero - Comercial, y por las normas establecidas por la CRC (cláusula décima primera); y (iii) el contrato tendría una duración de cinco (5) años contados a partir de la fecha de su perfeccionamiento, prorrogable automáticamente por periodos iguales sucesivos, salvo que alguna de las partes manifieste a la otra su intención de darlo por terminado (cláusula décima sexta).

De la cláusula trigésima octava del contrato se desprende que forman parte del acuerdo los siguientes anexos: (i) ANEXO No. 1 TÉCNICO OPERACIONAL; (ii) ANEXO No. 2 FINANCIERO COMERCIAL Y ADMINISTRATIVO; y (iii) ANEXO No. 3 COMITÉ MIXTO DE ACCESO. De la revisión del contrato de acceso suscrito entre **HABLAME** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, así como de su ANEXO No. 1 TÉCNICO OPERACIONAL, se observa que las partes acordaron una arquitectura de interconexión para el servicio de mensajería corta (SMS) basada en una conexión directa mediante enlaces dedicados Ethernet redundantes, utilizando el protocolo SMPP versión 3.4 para el intercambio de mensajes entre las plataformas del PCA y el SMS Gateway del PRST.

Dicha arquitectura fue definida con el propósito de garantizar, entre otros aspectos, condiciones adecuadas de seguridad, disponibilidad y control del tráfico, considerando la naturaleza de los servicios prestados a través de SMS y los riesgos asociados a su uso. En particular, el contrato incorpora de manera expresa elementos orientados a asegurar la integridad, confidencialidad e inviolabilidad de las comunicaciones, así como a prevenir accesos no autorizados y afectaciones a la red del operador.

En este sentido, el contrato establece, entre otros, los siguientes elementos relevantes en materia de seguridad:

- Control perimetral del acceso, mediante el uso obligatorio de mecanismos de seguridad como firewalls, definidos contractualmente como herramientas destinadas a administrar y restringir accesos, así como a proteger la información frente a ataques o intentos de acceso no autorizados.
- Restricción de origen y destino del tráfico, a través de la definición de puntos de conexión específicos, direcciones IP y puertos previamente acordados entre las partes, lo cual permite limitar el intercambio de mensajes exclusivamente a los nodos autorizados.
- Gestión de riesgos operativos, incluyendo la prevención de eventos de sobrecarga o flooding que puedan afectar la estabilidad de la red o la correcta prestación del servicio de mensajería.
- Trazabilidad y registro de la información cursada, mediante el uso de registros de detalle de mensajes (MDR), que permiten identificar, entre otros aspectos, el origen, destino, estado y causa de eventual no entrega de los mensajes, facilitando la supervisión, auditoría y atención de reclamaciones.

Del análisis del contrato se desprende que las partes delimitaron de manera clara sus ámbitos de responsabilidad, estableciendo un punto de entrega y recepción de los mensajes a partir del cual **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** asume la responsabilidad por el transporte del tráfico SMS dentro de su red móvil hacia los usuarios finales, mientras que **HABLAME** asume la responsabilidad por la conectividad y el aseguramiento del tráfico hasta dicho punto.

Resulta relevante señalar que, según la información aportada por **HABLAME** en el marco de la presente actuación¹⁷, la relación de acceso objeto de controversia opera a través de una red MPLS¹⁸. De modo que, si bien contractualmente la topología fue definida como una conexión directa mediante enlaces dedicados, las partes reconocen que el soporte de transmisión empleado corresponde a una red de transporte IP gestionada.

Cabe resaltar que, aunque en el contrato se opta por una topología basada en enlaces dedicados, no se identifican cláusulas que describan de manera exhaustiva o taxativa los mecanismos tecnológicos

¹⁷ En el acta del CMA llevado a cabo el 10 de marzo de 2023.
¹⁸ Conmutación Multiprotocolo de Etiquetas, por su sigla en inglés (Multiprotocol Label Switching).

específicos mediante los cuales deban implementarse todas las medidas de seguridad, más allá de los elementos mínimos arriba descritos. En particular, el contrato no contiene una definición expresa de algoritmos de cifrado, esquemas de autenticación criptográfica o arquitecturas de seguridad avanzadas, sino que se enfoca en la adopción de medidas de control de acceso, aislamiento y supervisión del tráfico.

En consecuencia, las condiciones de seguridad pactadas entre las partes se estructuran principalmente en torno a un modelo de aislamiento de la interconexión, control perimetral, restricción de accesos y trazabilidad del tráfico, conforme a lo acordado contractualmente. Dicho enfoque resulta consistente con las tendencias prospectivas en materia de ciberseguridad identificadas por la Comisión en el año 2025, en las cuales se destaca la importancia de mecanismos de control lógico, segmentación y monitoreo como elementos centrales para la gestión de riesgos en entornos de redes cada vez más virtualizados y convergentes, con independencia de la tecnología específica de transporte utilizada, siempre que esta permita implementar de manera efectiva tales controles.

3.2.4. El análisis concreto de la solicitud: procedencia de ordenar la implementación de VPN y aspectos en materia de seguridad

3.2.4.1. La procedencia del cambio del esquema de conexión

En el asunto objeto de controversia, **HABLAME** fundamenta su solicitud de modificar la topología de conexión, pasando de enlaces dedicados a un acceso mediante VPN, en el principio de trato no discriminatorio con acceso igual – cargo igual, consagrado en el numeral 4.1.1.3.2 del artículo 4.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Para sustentar su posición, **HABLAME** indica, por una parte, que la regulación sectorial no impone la utilización de enlaces dedicados para conexiones SMPP orientadas a SMS, y, por otra, que, de acuerdo con el concepto emitido por esta Comisión el 10 de mayo de 2024, la obligación de implementar enlaces punto a punto se predica de las relaciones de interconexión para cursar tráfico de voz, mas no de relaciones de acceso en donde se emplee SMPP.

A su turno, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** afirma que el uso de enlaces dedicados en la relación de acceso con **HABLAME** responde, principalmente, a: **(i)** lo pactado contractualmente entre las partes desde 2017, donde se definió expresamente la utilización de enlaces dedicados redundantes para la conexión del tráfico SMS mediante el protocolo SMPP; **(ii)** la topología prevista en su OBI, previamente aprobada por la CRC, en la que se contempla el uso de enlaces dedicados para las conexiones con PCA; y **(iii)** la necesidad de garantizar la calidad, disponibilidad y seguridad del servicio de mensajería de texto, en cumplimiento de las obligaciones previstas en la Resolución CRC 5050 de 2016, particularmente en materia de calidad del servicio, así como de estándares internacionales de seguridad de redes como las Recomendaciones UIT-T X.805 y Y.2701.

Como se expuso previamente, de la revisión de la normatividad vigente se evidencia que no existe disposición alguna que imponga a los proveedores el uso de un tipo particular de medio de transmisión (enlaces dedicados o VPN) para el acceso SMPP destinado a cursar mensajes SMS, ni que proscriba el uso de enlaces dedicados en dicho contexto¹⁹.

Con lo anterior en mente, en lo que respecta a la comparación con otros agentes, y de conformidad con el alcance del principio de trato no discriminatorio con acceso igual – cargo igual delimitado en un capítulo precedente, la CRC debe verificar en este caso lo siguiente: **(i)** la existencia de situaciones comparables entre los agentes involucrados, y **(ii)** si las eventuales diferencias de trato responden a criterios objetivos, como diferencias en las condiciones técnicas, de calidad, de costos o a mandatos regulatorios específicos, en cuyo caso el trato diferenciado puede resultar compatible con el principio de igualdad.

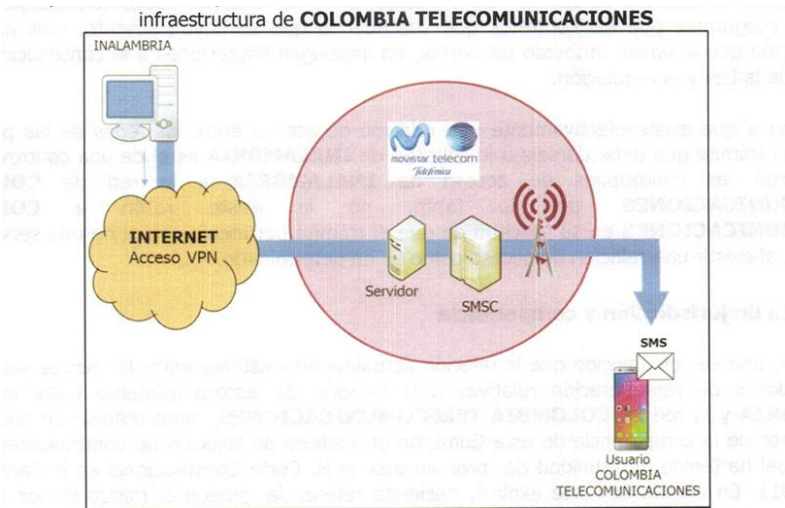
Frente a lo primero, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** reconoce que, salvo la relación con INALAMBRIA, definida en el marco de resoluciones específicas de esta Comisión en las cuales se determinó la existencia de una relación de acceso y la remuneración aplicable, los accesos actualmente vigentes con los demás PCA se prestan a través de enlaces dedicados, al igual que los accesos implementados por el propio **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** cuando actúa como Proveedor de Contenidos y Aplicaciones. Sobre el caso de INALAMBRIA, agrega, la diferenciación obedecería entonces a decisiones regulatorias concretas.

¹⁹ Si bien la CRC admite el uso de canales dedicados (u otros esquemas reforzados) como una opción válida para mejorar la seguridad en conexiones SMPP para SMS, no impone los mismos como obligatorios. Al respecto, esta Comisión ha reconocido que «(...) para una conexión SMPP no resulta necesario implementar canales de datos dedicados punto a punto de forma obligatoria. Lo anterior sin perjuicio de que dicha medida se adopte para conexiones vía VPN por parte de los PRST participantes en acuerdos de acceso para envío de SMS o USSD, en procura de mejorar las condiciones de seguridad de las conexiones involucradas» (ver el concepto expedido por la CRC identificado con radicado 513154 de 2024).

Al respecto, la Comisión encuentra que del texto de las Resoluciones CRC 4779 y 4827 de 2015, mediante las cuales este regulador resolvió un conflicto entre INALAMBRIA y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**²⁰, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- (a) La relación contractual entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** e INALAMBRIA se rige por el denominado «Contrato para la prestación de servicios MEPE Empresarial».
- (b) Según la cláusula primera del referido contrato, que la Comisión revisó en esa oportunidad, el objeto del acuerdo es el siguiente:

«Movistar prestará al Suscriptor en las condiciones establecidas en las concesiones a ella otorgadas en forma independiente y de manera continua, el servicio de transmisión de mensajes de datos en pantalla a los usuarios corporativos de telefonía móvil celular indicados por el Suscriptor (en lo sucesivo el servicio MEPE), a través de la red celular de Movistar y el suscriptor pagará por éste servicio el precio estipulado en la Cláusula Quinta».
- (c) La cláusula segunda del contrato mencionado, que la Comisión revisó en esa oportunidad, disponía las condiciones de prestación del servicio, dentro de las que se encontraba la siguiente: «2.2. Características del servicio. Movistar prestará el Servicio MEPE en la forma más eficiente de conformidad con sus capacidades técnicas, en las siguientes condiciones: a) Facilitar las condiciones técnicas que permitan al Suscriptor el acceso al servidor de Movistar, asignándole un nombre y password para que desde este servidor se originen los mensajes corporativos enviados al suscriptor (...)».
- (d) La cláusula cuarta del mentado contrato contiene las obligaciones de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** dentro de las cuales se resalta la siguiente: «a) Poner a disposición del suscriptor la infraestructura técnica desarrollada en su red de telecomunicaciones (...)».
- (e) Con base en esas disposiciones, en el numeral 4.1. de la Resolución CRC 4779 de 2015, la Comisión elaboró la siguiente representación:



Fuente: Elaboración propia con información del expediente administrativo 3000-4-2-483

- (f) Como se desprende de la anterior representación, y con base en lo concluido por la Comisión en la referida Resolución CRC 4779 de 2015, en la relación de acceso entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** e INALAMBRIA la conexión para el envío de mensajes SMS se implementa empleando un esquema basado en VPN.
- (g) En la Resolución CRC 4779 de 2015, la Comisión concluyó que el contrato descrito entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** e INALAMBRIA se enmarcaba en la definición regulatoria de «Acceso». Esto, por cuanto INALAMBRIA requería utilizar una infraestructura de transporte que permitiera la conectividad con la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, de modo que el contenido de los mensajes generados por INALAMBRIA sean transmitidos en la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**.

²⁰ De conformidad con la parte resolutive de la Resolución CRC 4779 de 2015, la CRC resolvió lo siguiente: «**ARTÍCULO PRIMERO.** - Rechazar por improcedente, la solicitud de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP.** en relación con determinar que el trámite administrativo que debe dársele a la solicitud de **INALAMBRIA INTERNACIONAL S.A.** corresponde a una servidumbre de acceso, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución. **ARTÍCULO SEGUNDO.** – Acceder a la solicitud de **INALAMBRIA INTERNACIONAL S.A.** relativa a la definición de las condiciones de remuneración de la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP.** en virtud de la relación de acceso existente entre las redes de los proveedores mencionados y, en consecuencia establecer que la remuneración a reconocer por parte de **INALAMBRIA INTERNACIONAL S.A.** por el acceso y uso de la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP.**, debe darse de conformidad con las reglas de aplicación y los valores a los que hace referencia el artículo 38 de la Resolución CRC 3501 de 2011 y sus respectivas modificaciones, desde el 14 de abril de 2014, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución. (...)».

- (h) Por las anteriores razones, mediante la Resolución CRC 4779 de 2015, la Comisión accedió a la solicitud de INALAMBRIA relativa a la definición de las condiciones de remuneración de la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en virtud de la relación de acceso existente entre las redes de los proveedores mencionados.
- (i) Por medio de la Resolución CRC 4827 de 2015, la Comisión resolvió el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en contra de la Resolución CRC 4779 de 2015, en el sentido de negar todas las peticiones de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**.

Es así como, en el marco de la presente actuación administrativa, se encuentra acreditado que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** mantiene al menos una relación de acceso vigente con un Proveedor de Contenidos y Aplicaciones en la cual la conexión para el envío de mensajes SMS se implementa empleando un esquema basado en VPN, conforme a lo señalado por dicha empresa en sus escritos y a lo que sobre esta materia se reconoce en actos administrativos de la CRC relacionados con dicha relación de acceso. Este hecho resulta relevante para el análisis del principio de trato no discriminatorio, en la medida en que evidencia que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** admite, en la práctica, esquemas de conexión distintos al de enlaces dedicados punto a punto para relaciones de acceso orientadas a la provisión de servicios de mensajería SMS con PCA. En otras palabras, existe una situación comparable entre los agentes involucrados (relación de **HABLAME - COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** frente a la relación de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** e INALAMBRIA).

Sobre este primer punto, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** sostiene que la relación con INALAMBRIA es producto de lo decidido por la Comisión en las Resoluciones CRC 4779 y 4827 de 2015 que resolvieron una controversia en la que la CRC estableció que tal relación comporta características de acceso, a partir de lo cual se fijó la remuneración a reconocer. En consecuencia, a juicio de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, no existe violación alguna de su parte del principio de trato no discriminatorio con acceso igual cargo igual. Sin embargo, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** pierde de vista que, en dicha actuación administrativa, la CRC no tuvo ninguna incidencia en el hecho de que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** e INALAMBRIA hayan decidido que su conexión para el envío de mensajes SMS se implementara empleando un esquema basado en VPN. Por el contrario, se reitera, la Comisión únicamente concluyó que el contrato descrito entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** e INALAMBRIA se enmarcaba en la definición regulatoria de «Acceso».

Frente al segundo aspecto que debe estudiarse de cara a la aplicación del principio de trato no discriminatorio, es de señalar que del análisis de los antecedentes del caso y de las condiciones contractuales y técnicas examinadas, no se identifican elementos objetivos que permitan concluir que la relación de acceso con **HABLAME** difiera sustancialmente, en términos funcionales o regulatorios, de la relación de acceso mantenida con INALAMBRIA, al punto de justificar, por sí solos, la imposibilidad de implementar un esquema de conexión que emplee VPN. De hecho, ambas relaciones corresponden a la provisión de servicios de mensajería SMS, involucran el uso de protocolos de datos para la interconexión de plataformas, y se encuentran sujetas a obligaciones similares en materia de seguridad, calidad y control del tráfico. Dicho de otra forma, la diferencia de trato no responde a criterios objetivos, como diferencias en las condiciones técnicas, de seguridad, de calidad, de costos o a mandatos regulatorios específicos. Es importante precisar en este punto que lo concluido por la Comisión en este acto administrativo, no implica que la regulación analizada no permita realizar tratamientos diferenciados, siempre y cuando se pruebe en el caso concreto la existencia de condiciones técnicas diferentes entre las relaciones que son objeto de comparación.

Si bien **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** ha señalado que la topología de acceso mediante enlaces dedicados fue pactada contractualmente con **HABLAME** y que dicha topología se encuentra prevista en su OBI, lo cierto es que la existencia de al menos una relación de acceso equivalente implementada mediante VPN demuestra que dicho esquema técnico no resulta, per se, incompatible con la prestación del servicio ni con el cumplimiento de las obligaciones regulatorias aplicables, incluidas aquellas relacionadas con la seguridad y el control del fraude.

En consecuencia, a la luz del principio de trato no discriminatorio con acceso igual – cargo igual, que en este caso debe ser aplicado de manera prevalente respecto de lo inicialmente pactado por las partes, la negativa a permitir la migración de la relación de acceso con **HABLAME** hacia un esquema de conexión que emplee VPN requeriría una justificación técnica y objetiva específica, basada en diferencias relevantes entre las relaciones de acceso comparadas, y no únicamente en la remisión a la topología pactada originalmente o a una preferencia general por el uso de enlaces dedicados. Por el contrario, de lo expuesto en la presente resolución es claro que el uso de esquemas VPN es viable empleando las condiciones adecuadas para ello, razón por la cual resulta procedente considerar la aplicación del principio de trato no discriminatorio en el sentido de habilitar el cambio del esquema en la relación de acceso, mediante el uso de VPN sobre Internet abierta.

En suma a lo anterior, desde el punto de vista del principio de uso eficiente de la infraestructura, existe una tendencia conforme a la cual las relaciones de acceso han venido evolucionando hacia esquemas de interconexión basados en conectividad IP y mecanismos de aislamiento lógico, como las redes privadas virtuales (VPN), en virtud de la necesidad de optimizar el aprovechamiento de la infraestructura existente y de contar con soluciones más flexibles y escalables, sin que ello implique, por sí mismo, una afectación a los niveles de seguridad, calidad y control del tráfico, los cuales pueden garantizarse mediante la implementación de controles técnicos adecuados.

Finalmente, es menester advertir que los análisis acá presentados resultan consistentes con el principio de neutralidad tecnológica consagrado en la Ley 1341 de 2009, que promueve la libre adopción de tecnologías para la provisión de servicios, contenidos y aplicaciones TIC, siempre que estas permitan una prestación eficiente, mantengan condiciones adecuadas de calidad y seguridad, y no afecten la libre y leal competencia. En el caso bajo estudio, este principio adquiere relevancia en tanto las alternativas técnicas consideradas –conexión directa sobre enlaces dedicados y uso de VPN–, constituyen medios distintos para alcanzar los mismos objetivos funcionales y de seguridad, sin que la regulación ni la naturaleza del servicio de mensajería impongan, por sí mismas, la utilización de una tecnología específica de transmisión o aislamiento. La evaluación de la procedencia de una u otra alternativa debe centrarse en su capacidad para cumplir las condiciones de seguridad, calidad y control del tráfico requeridas, y no en la exclusión apriorística de soluciones tecnológicas que, conforme a la evolución del sector, resultan técnica y operativamente viables.

En conclusión, de conformidad con el principio trato no discriminatorio con acceso igual – cargo igual, así como de manera concordante con las tendencias tecnológicas previamente descritas –las cuales son acordes con el principio de uso eficiente de la infraestructura–, en el presente caso hay lugar a ordenar que **HABLAME** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** efectúen las adecuaciones que sean requeridas en la relación de acceso para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de mensajes cortos de texto (SMS), que se rige por el contrato suscrito el 30 de mayo de 2017, para permitir el uso de red privada Virtual -VPN. Lo anterior, en los términos de lo ordenado en la parte resolutive de este acto administrativo.

3.2.4.2. Fijación de condiciones de implementación de la VPN

Como se indicó previamente, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** señaló que el uso de enlaces dedicados tiene como fundamento garantizar la calidad, disponibilidad y principalmente la seguridad del servicio, y presentó consideraciones respecto de la prevención del fraude en el tráfico SMS, señalando que este se facilita cuando la seguridad de la interconexión entre operadores y PCA no es robusta y se permite la interceptación, suplantación o manipulación de los mensajes.

Sea lo primero aclarar que la aducida afectación de la seguridad respecto del tráfico de SMS cursado en la relación de acceso y el uso que se dé a este tipo de mensajes, no constituyen argumentos suficientes que enerven la implementación de VPN, pues, como se explicó ampliamente, en esta oportunidad el cambio se sustenta en el principio de trato no discriminatorio con acceso igual – cargo igual, y en el principio de eficiencia acompasado con la evolución tecnológica arriba descrita.

Sin embargo, el argumento planteado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** conmina a la CRC a enfatizar en el hecho de que tal cambio en la relación de acceso no puede implicar, de ninguna manera, una desmejora en las condiciones de seguridad que facilite o promueva la comisión de actos fraudulentos a través del uso de mensajes SMS.

De acuerdo con lo pactado contractualmente y con lo reconocido por las partes en el trámite de la presente controversia, la relación de acceso para el envío y recepción de mensajes SMS se encuentra implementada mediante una conexión directa soportada en enlaces dedicados Ethernet redundantes, utilizando el protocolo SMPP versión 3.4, y operando sobre una red de transporte MPLS.

Este esquema combina, por una parte, un aislamiento de la interconexión a nivel de acceso, mediante la definición de puntos específicos de conexión, direcciones IP y puertos autorizados, y por otra, el uso de una red IP gestionada, que permite controlar rutas, capacidad y calidad del servicio. Adicionalmente, el contrato prevé la implementación de mecanismos de seguridad perimetral, tales como firewalls, así como medidas orientadas a la prevención de eventos de sobrecarga, la trazabilidad del tráfico y la delimitación clara de responsabilidades entre las partes.

En este contexto, la seguridad del acceso se fundamenta principalmente en: **(i)** el aislamiento de la interconexión respecto de redes abiertas, **(ii)** el control estricto de los puntos de entrada y salida del tráfico y **(iii)** la gestión operativa del transporte a través de una red MPLS.

La alternativa propuesta por **HABLAME** consiste en implementar un esquema de conexión que emplee VPN, manteniendo la interconexión lógica entre los nodos de las partes para el intercambio de tráfico

SMPP. Desde el punto de vista técnico, una VPN permite establecer un túnel lógico seguro entre dos extremos de red, mediante mecanismos de autenticación y, en algunos casos, cifrado del tráfico. De modo que, como se anotó previamente, la VPN constituye un mecanismo de segmentación lógica y control del acceso, más que un medio de transmisión físico en sí mismo.

En términos generales, un esquema de VPN puede ofrecer ventajas asociadas a flexibilidad operativa, facilidad de escalamiento y reducción de dependencias de infraestructura física dedicada. No obstante, las condiciones efectivas de seguridad, disponibilidad y calidad del servicio dependen del entorno de red sobre el cual se implemente la VPN, así como de los controles técnicos complementarios que se adopten, tales como políticas de firewall, gestión de claves, monitoreo y acuerdos de nivel de servicio.

Al comparar el esquema actualmente implementado con la alternativa de VPN se observa que ambos comparten elementos funcionales, tales como el uso de protocolos de datos para la señalización SMS, la necesidad de controles perimetrales de acceso y la exigencia de garantizar la integridad, confidencialidad y disponibilidad del tráfico cursado. Las diferencias se concentran principalmente en la forma en que se materializa el aislamiento de la interconexión y el control del transporte, pues la VPN traslada dicho aislamiento a un plano predominantemente lógico, cuya efectividad depende del tipo de red subyacente y de los mecanismos de seguridad implementados.

Es así que, a efectos de garantizar que, por ningún motivo, las condiciones de seguridad desmejoren, deberán acogerse las condiciones que fijará la CRC para materializar el cambio de esquema de conexión a uno que emplee VPN, según se explica a continuación. En particular, dicho esquema requiere la definición de los extremos de la VPN, la configuración de un túnel lógico seguro para el intercambio de tráfico SMPP –el cual deberá implementarse utilizando IPsec u otros mecanismos criptográficos equivalentes– y la adopción de medidas complementarias de control perimetral, restricción de accesos, monitoreo y trazabilidad; todo lo anterior para garantizar niveles equivalentes de seguridad, calidad y control del tráfico. En este sentido, el cambio en la topología de acceso traslada el énfasis del aislamiento físico a un modelo de aislamiento lógico y gestión activa del riesgo, cuya efectividad depende de la correcta coordinación técnica entre las partes involucradas.

Para ello, **HABLA ME** deberá implementar, en los segmentos de red bajo su responsabilidad, las configuraciones técnicas necesarias para la correcta operación de VPN, incluyendo como mínimo:

- a) La definición y provisión del cliente o gateway de VPN, bajo su administración, que actuará como extremo del túnel.
- b) La configuración del túnel VPN sitio a sitio, garantizando como mínimo la autenticación mutua de los extremos, la confidencialidad e integridad del tráfico y la correcta gestión de las credenciales asociadas al túnel.
- c) La definición del dominio de cifrado o alcance del acceso, restringiendo el tráfico autorizado exclusivamente a las direcciones IP y plataformas de mensajería previamente habilitadas para la relación de acceso.
- d) La restricción de puertos y protocolos al tráfico estrictamente necesario para la prestación del servicio de mensajería SMS, en particular para la señalización SMPP y los servicios auxiliares previamente acordados.
- e) La implementación de un firewall perimetral en el extremo de la red bajo su responsabilidad, integrado con el cliente o gateway de VPN, que permita la aplicación de políticas de filtrado por direcciones IP, puertos y protocolos, así como el monitoreo del estado del túnel VPN y el registro del tráfico MT²¹ y MO²² cursado.
- f) La adopción de medidas razonables de continuidad y redundancia, orientadas a mitigar el impacto de fallas en los enlaces de acceso a Internet o en los dispositivos de terminación de la VPN.

Por su parte, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** deberá implementar, en el segmento de red bajo su responsabilidad, las configuraciones técnicas necesarias para habilitar la interconexión mediante VPN, incluyendo como mínimo:

- a) La definición y configuración del dispositivo de seguridad perimetral que actuará como extremo del túnel VPN en su infraestructura, garantizando la separación lógica de dicha interconexión respecto de otros accesos o servicios.
- b) La configuración del túnel VPN, de manera consistente con los parámetros técnicos acordados, asegurando la autenticación de los extremos, la confidencialidad e integridad del tráfico cursado y la adecuada renovación de credenciales.
- c) La aplicación de políticas de firewall y control de acceso en el segmento de red bajo su responsabilidad, orientadas a restringir la conexión exclusivamente a los recursos y servicios

²¹ Mobile Terminated.

²² Mobile Originated.

necesarios para la prestación del servicio de mensajería SMS, así como a proteger la estabilidad y seguridad de su red.

d) La integración del esquema de VPN con el sistema de mensajería.

De acuerdo con todo lo expuesto en el presente acto administrativo, con el fin de resolver la controversia puesta a consideración de la Comisión, se ordenará que **HABLAME** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** efectúen la modificación del esquema de conexión de la relación de acceso para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de mensajes cortos de texto (SMS), que se rige por el contrato suscrito el 30 de mayo de 2017, de modo que se permita el uso de red privada Virtual -VPN, empleando IPsec u otros mecanismos criptográficos equivalentes

Para tal fin se establecerá que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, **HABLAME** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** adelanten un Comité Mixto de Acceso (CMA) en el que dejen constancia de las condiciones que cada parte implementará, según las responsabilidades contractuales a su cargo y en los términos expuestos en la presente resolución. En todo caso, tal implementación deberá materializarse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la realización de dicho comité.

Las partes deberán coordinar la configuración y puesta en operación del esquema de VPN en los términos ordenados en la parte resolutive de este acto administrativo, acordando en el CMA al que ya se aludió, los parámetros técnicos mínimos del túnel –incluyendo, entre otros, mecanismos de autenticación, cifrado, dominios de acceso y políticas de renovación–²³.

3.2.5. Asunto final: sobre la prueba solicitada por HABLAME

Respecto de la solicitud de decreto de pruebas presentada por **HABLAME**²⁴, resulta pertinente traer a colación que el artículo 46 de la Ley 1341 de 2009 señala que en los trámites de solución de controversias la CRC decretará *«las pruebas que estime, conducentes, pertinentes, oportunas y necesarias»*.

A su turno, el artículo 40 del CPACA dispone que en la actuación administrativa *«serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil»*, hoy Código General del Proceso –CGP–, cuyo artículo 168, aplicable a este tipo de actuaciones en virtud de la remisión realizada por el artículo 306 del CPACA, dispone que se rechazarán las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles.

Con base en lo expuesto, y en consideración de los argumentos presentados a lo largo del presente acto administrativo, es procedente concluir que la prueba solicitada por parte de **HABLAME** es inútil e innecesaria, toda vez que, para establecer la procedencia de modificar el esquema de conexión en la relación de acceso en aplicación del principio de trato no discriminatorio, no fue necesario acudir a otros medios de prueba adicionales, pues la decisión está sustentada en las distintas consideraciones técnicas acá referidas, así como de la valoración de los elementos de prueba obrantes en el expediente.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Negar el decreto y práctica de las pruebas solicitadas por **HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P.**, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO 2. Ordenar que **HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC** efectúen la modificación del esquema de conexión de la relación de acceso para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de mensajes cortos de texto (SMS), que se rige por el contrato suscrito el 30 de mayo de 2017, de modo que se permita el uso de red privada Virtual -VPN, empleando IPsec u otros mecanismos criptográficos equivalentes. Las partes deberán tener en cuenta y acoger las siguientes condiciones:

- (a) **HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P** deberá implementar, en el segmento de red bajo su responsabilidad, las configuraciones técnicas necesarias para la correcta operación de VPN, incluyendo como mínimo:

²³ La definición de direcciones IP, subredes, puertos y demás parámetros técnicos específicos se realizará en el marco de dicho CMA, por tratarse de información sensible cuya divulgación debe limitarse al ámbito técnico-operativo de las partes.

²⁴ En la cual se ordene a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** suministrar un listado completo y actualizado de los accesos actualmente establecidos para sí mismo y con los demás PCA e Integradores Tecnológicos, tanto nacionales como internacionales, indicando expresamente el medio de transmisión utilizado para cada uno de ellos (enlace dedicado, VPN u otro medio de conectividad).

1. La definición y provisión del cliente o gateway de VPN, bajo su administración, que actuará como extremo del túnel.
2. La configuración del túnel VPN sitio a sitio, garantizando como mínimo la autenticación mutua de los extremos, la confidencialidad e integridad del tráfico y la correcta gestión de las credenciales asociadas al túnel.
3. La definición del dominio de cifrado o alcance del acceso, restringiendo el tráfico autorizado exclusivamente a las direcciones IP y plataformas de mensajería previamente habilitadas para la relación de acceso.
4. La restricción de puertos y protocolos al tráfico estrictamente necesario para la prestación del servicio de mensajería SMS, en particular para la señalización SMPP y los servicios auxiliares previamente acordados.
5. La implementación de un firewall perimetral en el extremo de la red bajo su responsabilidad, integrado con el cliente o gateway de VPN, que permita la aplicación de políticas de filtrado por direcciones IP, puertos y protocolos, así como el monitoreo del estado del túnel VPN y el registro del tráfico cursado.
6. La adopción de medidas razonables de continuidad y redundancia, orientadas a mitigar el impacto de fallas en los enlaces de acceso a Internet o en los dispositivos de terminación de la VPN.

(b) **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC** deberá implementar, en el segmento de red bajo su responsabilidad, las configuraciones técnicas necesarias para habilitar la interconexión mediante VPN, incluyendo como mínimo:

1. La definición y configuración del dispositivo de seguridad perimetral que actuará como extremo del túnel VPN en su infraestructura, garantizando la separación lógica de dicha interconexión respecto de otros accesos o servicios.
2. La configuración del túnel VPN, de manera consistente con los parámetros técnicos acordados, asegurando la autenticación de los extremos, la confidencialidad e integridad del tráfico cursado y la adecuada renovación de credenciales.
3. La aplicación de políticas de firewall y control de acceso en el segmento de red bajo su responsabilidad, orientadas a restringir la conexión exclusivamente a los recursos y servicios necesarios para la prestación del servicio de mensajería SMS, así como a proteger la estabilidad y seguridad de su red.
4. La integración del esquema de VPN con el sistema de mensajería.

PARÁGRAFO. Para tal efecto, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, **HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC** deberán adelantar un Comité Mixto de Acceso (CMA) en el que deberán coordinar la configuración y puesta en operación del esquema de VPN, incluyendo mecanismos de autenticación, cifrado, dominios de acceso y políticas de renovación, según las responsabilidades contractuales a su cargo y en los términos expuestos en la presente resolución. En todo caso, tal implementación deberá materializarse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la realización de dicho comité.

ARTÍCULO 3. Notificar personalmente la presente Resolución a los representantes legales de **HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P.** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC**, o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndose que contra la misma procede el recurso de reposición, que debe interponerse dentro de los (10) días siguientes a su notificación.

Dada en Bogotá D.C. a los 11 días del mes de febrero de 2026.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JAVIER GUTIÉRREZ AFANADOR
Presidente



FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA
Director Ejecutivo

Expediente: 3000-39-6-8
C.C.C. 04/02/2026 Acta 1553
S.C.C. 11/02/2026 Acta 494

Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña - Coordinador de Gestión Jurídica
Elaborado por: Carlos José Bermúdez Pulido, Carlos Ruiz