



PE-839/2026

Bogotá, 10 de septiembre de 2026

Doctor

FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA

Director

COMISIÓN DE REGULACION DE LAS COMUNICACIONES

Bogotá D.C.

Asunto: Comentarios al Proyecto de Resolución “Por la cual se modifica la remuneración de las redes de servicios móviles con ocasión de su utilización a través de mensajes cortos de texto (SMS) de aplicación a persona (A2P) y se dictan otras disposiciones”

Estimado Director,

Reciban un cordial saludo desde la Cámara Colombo Americana, AmCham Colombia, asociación empresarial independiente con 70 años de trayectoria, cuyo propósito es contribuir al fortalecimiento de las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos, así como al desarrollo económico y social del país a través del trabajo conjunto con más de 920 compañías afiliadas en todo el territorio nacional.

Como parte de las gestiones que realizamos en el cumplimiento del propósito que nos constituye, nuestra asociación transmite constantemente a las diferentes ramas del poder público las observaciones de las empresas nacionales y extranjeras que representamos, de manera que se aporte a la generación de entornos económicos y regulatorios favorables para la atracción y retención de la inversión, el aprovechamiento del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, y el crecimiento económico y desarrollo social de la Nación.

En esta oportunidad, y atendiendo al interés manifestado por nuestros afiliados del sector tecnológico y de servicios digitales, nos permitimos remitir observaciones al Proyecto de Resolución “Por la cual se modifica la remuneración de las redes de servicios móviles con ocasión de su utilización a través de mensajes cortos de texto (SMS) de aplicación a persona (A2P) y se dictan otras disposiciones”, así como a su documento soporte.

Desde AmCham Colombia compartimos plenamente el objetivo de combatir el fraude cibernético, mitigar el smishing, proteger a los usuarios y fortalecer la confianza en el ecosistema digital colombiano.

Pese a compartir este propósito, consideramos necesario advertir que la propuesta regulatoria presenta aspectos estructurales, técnicos y jurídicos que podrían generar efectos contrarios a los buscados. En particular, la iniciativa genera preocupación en la medida en que: (i) pretende desincentivar el fraude mediante un incremento sustancial del costo del SMS A2P legítimo; (ii) establece una fórmula tarifaria basada en Retail Minus que puede acentuar los riesgos de estrechamiento de márgenes en favor de los operadores integrados verticalmente; (iii) excluye a los

Proveedores de Contenidos y Aplicaciones —PCA— de la titularidad del derecho de acceso e interconexión mayorista directa; (iv) incorpora cargos fijos por capacidad adicional en transacciones por segundo —TPS—; y (v) se fundamenta en un análisis costo-beneficio que considera dentro del bienestar social la contracción del tráfico y los mayores beneficios obtenidos por los operadores de red.

A continuación, presentamos los comentarios generales y específicos frente al Proyecto de Resolución y su documento soporte.

COMENTARIOS GENERALES:

1. Incongruencia entre la mitigación del fraude y el incremento de la remuneración mayorista de los SMS A2P.

El documento soporte y la parte considerativa del Proyecto de Resolución sustentan la necesidad de elevar la remuneración mayorista del SMS A2P, pasando del tope histórico de \$1,00 a un rango cuyo límite inferior corresponde a \$2,50, bajo la premisa de encarecer el costo marginal para desincentivar el envío masivo de mensajes con fines fraudulentos y recuperar los costos derivados de las medidas técnicas adoptadas en la primera fase por la CRC.

Este enfoque desconoce que los responsables de campañas masivas de smishing, suplantación de identidad corporativa y otras modalidades de fraude no necesariamente utilizarán las rutas formales de mensajería A2P, las cuales estarán sometidas a controles de debida diligencia —KYC—, registro de Sender ID, vinculación de códigos cortos y aprobación de plantillas, de conformidad con lo establecido en la Resolución CRC 8308 de 2026.

Por el contrario, el fraude cibernético podría desplazarse hacia canales informales o ilícitos, como las granjas de tarjetas SIM conectadas a módems GSM —SIM farms—, los enrutamientos grises internacionales y el uso indebido de planes ilimitados de mensajería persona a persona —P2P—.

En este contexto, resulta contradictorio que la CRC haya reducido en la Resolución CRC 8183 de 2026 el cargo de terminación mayorista del SMS P2P a \$0,03, con base en el modelo de costos de empresa eficiente, mientras que para los SMS A2P se propone un incremento a un valor mínimo de \$2,50.

Esta asimetría tarifaria puede generar un arbitraje económico que incentive la migración del tráfico masivo hacia métodos no autorizados que simulen tráfico interpersonal P2P, erosionando los mecanismos de trazabilidad del sistema. Al mismo tiempo, el incremento afectaría directamente a entidades financieras, entidades públicas, comercios electrónicos y plataformas tecnológicas que utilizan este canal para enviar contraseñas de un solo uso —OTP—, factores de autenticación multifactor —2FA— y notificaciones de seguridad transaccional.

El incremento de los costos de terminación de los mensajes legítimos puede generar que las empresas reduzcan el envío de factores de doble autenticación, alertas de inicio de sesión y notificaciones de fraude, o que trasladen estos sobrecostos a los usuarios. Esta situación podría debilitar la protección de los ciudadanos frente a ataques cibernéticos y reducir la adopción de mecanismos robustos de verificación de identidad, produciendo un efecto contrario al propósito de protección perseguido por la CRC.



2. Riesgos anticompetitivos derivados de la integración vertical y la fórmula de Retail Minus.

El documento soporte reconoce que los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles —PRSTM— ejercen un monopolio sobre la terminación del tráfico dirigido a sus propios abonados y que, simultáneamente, varios de ellos participan directamente en la prestación de servicios de mensajería A2P a clientes corporativos finales en calidad de PCA.

De acuerdo con el documento, los PRSTM concentran directamente el 38,5 % del tráfico total del país y explican más del 67 % del índice de concentración de Herfindahl-Hirschman —IHH—.

A pesar de reconocer esta dependencia estructural y el riesgo de posibles conductas de exclusión, la CRC propone como límite superior una metodología de descuento minorista —Retail Minus— que determina el precio mayorista máximo a partir del ingreso promedio que los propios operadores móviles perciben por la venta directa del servicio a sus clientes corporativos, al cual se le descuenta un porcentaje estimado de costos comerciales.

Esta formulación otorga a los PRSTM la capacidad de incidir directamente sobre el tope mayorista aplicable a sus competidores independientes. Si los operadores incrementan las tarifas comerciales cobradas a sus clientes empresariales directos, el ingreso promedio de referencia se eleva y, con ello, aumenta el precio mayorista que pueden cobrar a los intermediarios.

En sentido contrario, si los operadores empaquetan servicios de conectividad y mensajería y aplican descuentos cruzados en el mercado minorista, pueden reducir el margen operativo de los integradores. De esta manera, la regla propuesta puede generar un riesgo de estrechamiento de márgenes —margin squeeze— y favorecer a los agentes integrados verticalmente frente a sus competidores en el mercado.

COMENTARIOS ESPECÍFICOS:

1. Exclusión de los Proveedores de Contenidos y Aplicaciones de la relación de acceso mayorista —artículo 1—

El primer inciso del artículo 4.2.7.1, modificado por el artículo 1 del Proyecto de Resolución, establece que la remuneración por la utilización de la red para la provisión de mensajes cortos de texto SMS A2P se acordará directamente entre el PRSTM y el Integrador Tecnológico —IT—, eliminando la mención a los PCA que figura en la norma vigente.

Esta redacción se articula con el numeral 6.3 del artículo 6, el cual establece que, una vez vencido el período de transición de doce meses, las reglas de remuneración se aplicarán únicamente a las relaciones de acceso con integradores tecnológicos.

La Ley 1341 de 2009 asignó a la CRC la función de regular el acceso y uso de las redes de telecomunicaciones, promoviendo los principios de trato no discriminatorio, libre competencia y transparencia. En este sentido, no se considera acorde con la normativa vigente restringir el acceso mayorista a una categoría específica de intermediarios técnicos.

Al impedir que los PCA pacten directamente las condiciones de acceso reguladas con los operadores móviles, se crea una reserva de mercado que obliga a los generadores de contenidos a acudir a una intermediación a través de integradores tecnológicos.

Este esquema de intermediación obligatoria puede generar ineficiencias económicas, duplicar márgenes comerciales y añadir eslabones de latencia técnica en la entrega de comunicaciones que requieren inmediatez. Asimismo, desconocer a los PCA como sujetos activos de la relación de acceso constituye una restricción a la libertad de empresa y a la iniciativa privada protegidas por el artículo 333 de la Constitución Política.

En este sentido, se debe permitir que los PCA acuerden directamente los precios y las condiciones de acceso con los PRSTM.

2. Determinación del rango de remuneración y distorsión del piso eficiente —artículo 4.2.7.1, fórmula y parámetro C—

El artículo 1 adopta una regla de remuneración estructurada mediante una franja de precios delimitada por un piso y un techo tarifario. El límite inferior se fija en un valor de \$2,50 por SMS, definido por la CRC como el costo eficiente de terminación calculado con base en el Modelo de Empresa Eficiente Móvil 2025.

Este valor incorpora tanto la utilización de la infraestructura de red como las actividades asociadas a los mecanismos de prevención del fraude derivados de la Resolución CRC 8308 de 2026.

En el marco del proyecto regulatorio de actualización de los esquemas de remuneración móvil, adoptado mediante la Resolución CRC 8183 de 2026, la Comisión determinó, con fundamento en el mismo modelo de costos de red, que la terminación eficiente de un mensaje de texto en redes móviles tiene un costo incremental puro de largo plazo de \$0,03.

Para construir el piso tarifario de \$2,50 aplicable al SMS A2P, la CRC adicionó un costo de \$2,47 por mensaje por concepto de seguridad y control técnico, componente que representa más del 98 % de la tarifa resultante.

La estructura de costos propuesta puede estar concentrando en la tarifa del mensaje A2P la amortización de capacidades tecnológicas diseñadas para proteger transversalmente toda la red móvil. Esto genera una presión económica que podría comprometer la viabilidad del canal.

Si la terminación del SMS se vuelve excesivamente onerosa, las empresas, entidades financieras y plataformas digitales podrían enfrentar dificultades para mantener sus esquemas habituales de notificación, reduciendo el envío de alertas de seguridad, factores de doble autenticación o códigos de un solo uso.

Adicionalmente, el proyecto no establece mecanismos de auditoría, trazabilidad contable o rendición de cuentas que permitan verificar que el costo reconocido se destine efectivamente a inversiones y gastos operativos en plataformas tecnológicas antifraude y no se convierta en un ingreso ordinario adicional para los operadores.

3. Metodología de Retail Minus —artículo 4.2.7.1—

De acuerdo con el Proyecto de Resolución, el límite superior del rango de remuneración se define mediante una metodología de descuento minorista —Retail Minus—. Bajo este esquema, la tarifa mayorista máxima se calcula aplicando un porcentaje de descuento fijo del 0,55, que teóricamente representa los costos evitables de comercialización y provisión minorista, sobre el ingreso promedio por mensaje que los operadores móviles perciben en la atención directa de sus clientes corporativos.

Este mecanismo traslada indebidamente la función regulatoria de control tarifario al arbitrio del agente que ostenta la posición de dominio sobre la red. En la regulación económica de las telecomunicaciones, la metodología de descuento minorista solo opera de manera procompetitiva cuando se aplica de forma particularizada para auditar y prevenir abusos de márgenes frente a un operador con posición de dominio, o cuando el mercado aguas abajo se encuentra plenamente atomizado y desregulado.

Por el contrario, al establecer una regla sectorial genérica en la que la tarifa de referencia depende del ingreso promedio reportado periódicamente por los propios operadores móviles, la CRC puede generar incentivos para la adopción de comportamientos estratégicos, tanto coordinados como unilaterales.

En la práctica, los PRSTM cuentan con el incentivo de elevar artificialmente las cotizaciones de mensajería que ofrecen directamente a las grandes corporaciones o de reconfigurar la imputación contable interna de sus contratos corporativos empaquetados para incrementar el ingreso promedio de referencia. Al elevarse dicho ingreso, se amplía automáticamente el techo mayorista que esos mismos operadores están facultados para exigir a los intermediarios y a los integradores independientes.

A su vez, fijar permanentemente un porcentaje de descuento del 0,55 con base en un promedio simple calculado sobre una muestra estática de apenas veinte integradores durante 2025 desconoce la realidad operativa del sector. Las estructuras de costos de las empresas de desarrollo de software, los proveedores de infraestructura en la nube y los agregadores internacionales son profundamente heterogéneas, dinámicas y sujetas a economías de escala.

Si un operador móvil decide comercializar directamente a clientes corporativos finales a un precio que no cubre los costos reales de los competidores independientes, estos pueden quedar asfixiados económicamente y ser expulsados del mercado.

Si, por el contrario, el tope mayorista derivado de este descuento alcanza niveles de 8,10 por mensaje, escenario que la propia Comisión modela en su estudio técnico, los costos de acceso para el ecosistema tecnológico pueden resultar desproporcionados.

Por tales razones, la CRC debe implementar un tope tarifario regulado —price cap— transparente, predecible y orientado a costos eficientes de red.

4. Cobro fijo mensual por capacidad adicional en TPS —literal c) del párrafo 2 del artículo 4.2.7.1—

El literal c) del párrafo 2 del artículo 4.2.7.1 prevé que, en ausencia de acuerdo entre las partes sobre la capacidad mínima adicional de transacciones por segundo requerida por encima del umbral de dimensionamiento normal, dicha



capacidad se remunerará mediante un cargo fijo mensual por cada TPS adicional, cuyo valor no podrá superar la suma de \$47.063 por TPS al mes, expresada en pesos constantes de enero de 2026.

Esta disposición desconoce la realidad técnica del enrutamiento de mensajería sobre infraestructuras modernas de red y sanciona injustificadamente el tráfico de seguridad.

Los SMS A2P destinados a la autenticación mediante OTP y 2FA presentan un patrón de demanda concentrado en ráfagas transitorias. Cuando miles de usuarios inician sesión simultáneamente en plataformas digitales o servicios bancarios, se generan picos inmediatos de transacciones por segundo que disminuyen pocos minutos después.

Exigir la contratación de bloques rígidos de TPS, remunerados mediante un cargo fijo mensual permanente de \$47.063 por cada transacción por segundo adicional, encarece de manera desproporcionada la operación de servicios críticos. Además, este valor se cobraría de manera adicional al cargo correspondiente por cada mensaje efectivamente cursado.

Este apartado debe eliminarse del articulado, asegurando que la capacidad de procesamiento de señalización sea elástica y no esté condicionada a cobros fijos supletorios.

5. Revisión periódica del mercado —parágrafo 4 del artículo 4.2.7.1—

El parágrafo 4 dispone que la Comisión deberá adelantar la revisión del mecanismo de remuneración para la terminación de SMS A2P únicamente cuando el tráfico total presente, durante tres trimestres consecutivos, una disminución porcentual interanual igual o superior al 10 % en cada trimestre.

Este mecanismo de revisión presenta una rigidez temporal incompatible con la velocidad del sector tecnológico. Exigir la verificación de tres trimestres continuos de contracción interanual implica someter al mercado a un período mínimo de observación de nueve meses, al cual debe añadirse el tiempo requerido para adelantar el trámite de consulta, el análisis de impacto normativo y la expedición de un nuevo acto administrativo por parte de la CRC.

En la práctica, el regulador podría tardar entre quince y dieciocho meses en corregir una distorsión tarifaria. Para ese momento, la afectación económica de los integradores independientes, la pérdida de confianza o la migración de las plataformas hacia otros canales podrían haberse materializado de manera irreversible.

Asimismo, condicionar la intervención exclusivamente a una caída del volumen bruto de tráfico desconoce otras posibles fallas críticas del mercado, como los aumentos desmedidos en los márgenes minoristas de los operadores, una mayor concentración del mercado, la presentación recurrente de quejas por degradación deliberada de la calidad o los incrementos injustificados en el techo tarifario derivado de la metodología de Retail Minus.

6. Régimen de transición —artículo 6—

El artículo 6 establece el régimen de transición y actualización de las condiciones de remuneración, estructurado mediante varios numerales que generan preocupaciones relacionadas con la seguridad jurídica y la continuidad de los servicios digitales.



El numeral 6.1 dispone que, a partir de la publicación de la resolución en el Diario Oficial, se aplicará de manera inmediata y automática la tarifa transitoria de \$2,50 por SMS.

Esta entrada en vigor, sin un período de adaptación, afecta los presupuestos anuales y los contratos vigentes de las empresas y entidades que adquieren volúmenes masivos de SMS para la prestación de servicios críticos de seguridad. Duplicar de manera inmediata la remuneración base distorsiona los planes corporativos y desestabiliza el mercado, sin que se haya demostrado la urgencia de aplicar dicho incremento antes de contar con la primera medición empírica de la metodología.

Finalmente, el numeral 6.5 establece un plazo de apenas tres meses para que todos los acuerdos de acceso sean actualizados y reportados a la CRC.

Pretender que en un período de tres meses se renegocien todos los contratos de interconexión y acceso mayorista del país, mientras simultáneamente se implementa el validador centralizado, se adelantan los trámites de debida diligencia de la primera fase y se desarrollan las herramientas técnicas asociadas al sistema de plantillas, constituye una exigencia de difícil cumplimiento práctico.

Esta sobrecarga operativa puede generar situaciones de parálisis contractual y afectar la continuidad del flujo de comunicaciones críticas utilizadas para la autenticación y el envío de alertas de seguridad.

Desde AmCham Colombia agradecemos a la Comisión de Regulación de Comunicaciones la apertura de este espacio de participación y reiteramos nuestra disposición para continuar aportando de manera técnica y constructiva al proceso regulatorio.

Consideramos fundamental que la regulación aplicable a la mensajería A2P permita avanzar en la prevención del fraude cibernético, preservando al mismo tiempo la sostenibilidad del canal, la competencia entre los distintos agentes y la continuidad de los servicios de autenticación y seguridad utilizados por ciudadanos, empresas y entidades públicas.

Cordialmente,

MARÍA CLAUDIA LACOUTURE P.
Presidenta Ejecutiva

JDF/gy

