

Bogotá D.C., 11 de septiembre 2026

Doctor
FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
medidasantifraude@crcom.gov.co

Asunto: Comentarios al proyecto regulatorio “Identificación de medidas para mitigar el fraude cibernético por medio de servicios móviles – Fase 2”

Apreciado Dr. Felipe:

Reciba un cordial saludo de la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones en Colombia – ANDESCO.

Sea lo primero señalar que compartimos la preocupación de la CRC por el fraude cibernético y coincide en la necesidad de combatir el fraude digital y proteger a los usuarios. Sin embargo, vemos con preocupación que la Resolución CRC 8308 de 2026 establece nuevas obligaciones y cargas económicas únicamente sobre los operadores de telecomunicaciones, dejando por fuera a otros actores relevantes de la cadena, especialmente a los proveedores de servicios OTT (que son sustitutos del servicio SMS A2P) y los generadores de contenido que utilizan canales de mensajería empresarial.

La preocupación radica en que este enfoque de la Comisión, además de profundizar la asimetría regulatoria existente en el sector y que favorece de manera injustificada a los OTT, dificulta sustancialmente la posibilidad de financiar las medidas necesarias para prevenir y mitigar el fraude.

Ahora bien, en relación con esta segunda fase del proyecto, consideramos fundamental culminarla de manera oportuna y contar con un esquema económico coherente con las medidas de trazabilidad, validación y prevención del fraude adoptadas para el ecosistema A2P. La definición de la remuneración no es un asunto aislado: condiciona la sostenibilidad operativa del canal y la entrada en funcionamiento de varias de las medidas previstas en la Resolución CRC 8308 de 2026.

Por ello, reiteramos la necesidad y urgencia de la expedición de esta medida, en especial porque los usuarios de los servicios públicos son cada vez, con mayor frecuencia, objetivo de ciberdelitos que afectan la cadena de suministro de estos servicios esenciales y, con ello, a un número creciente de ciudadanos e industrias.

A continuación, presentamos observaciones puntuales sobre estos aspectos:

1. La propuesta avanza en una dirección adecuada al reconocer los costos de seguridad y la dinámica competitiva de la mensajería empresarial

Consideramos acertado que la CRC haya abordado de manera conjunta la sostenibilidad económica del SMS A2P y la entrada en operación de las medidas antifraude. La nueva arquitectura exige actividades de validación, trazabilidad, monitoreo y control que tienen costos reales de implementación y operación. Por ello, la remuneración del servicio debe permitir su recuperación eficiente; de lo contrario, las obligaciones de seguridad quedarían desconectadas de las condiciones económicas necesarias para ejecutarlas de manera sostenida.

Esta discusión debe leerse, además, en el contexto competitivo actual de la mensajería empresarial. Para una empresa, la necesidad económica no es utilizar una tecnología específica, sino alcanzar a su usuario para autenticarlo, alertarlo, confirmar una operación o entregarle información. Dependiendo del caso de uso, ese objetivo puede atenderse mediante SMS, mensajería OTT, RCS, notificaciones de aplicaciones, correo electrónico u otros canales digitales. La posibilidad de combinar y reasignar comunicaciones entre estos canales introduce disciplina competitiva.

En ese entorno, los efectos del ajuste de remuneración no pueden analizarse como si la demanda estuviera cautiva en un único canal ni como si el piso se trasladara mecánicamente al precio final o implicara la exclusión de PCA o integradores. El proyecto combina recuperación de costos, un límite superior y negociación entre las partes; la referencia al mercado minorista para el techo aporta, además, una salvaguarda de replicabilidad. La remuneración tampoco busca únicamente encarecer el fraude: permite financiar capacidades para identificar originadores, validar mensajes, monitorear patrones y cerrar rutas irregulares. Si estas medidas reducen el tráfico fraudulento y fortalecen la confianza en el canal formal, el beneficio alcanza a todo el ecosistema y a los usuarios de comunicaciones legítimas.

2. El mercado SMS A2P debe tener un trato diferenciado al P2P, incluyendo una tarifa desregulada:

Los mercados de SMS A2P y P2P son sustancialmente diferentes, ya que atienden necesidades completamente distintas, presentan tendencias de tráfico opuestas en los últimos años. Por lo tanto, es acertado que desde la Resolución CRC 8183 de 2026 la CRC haya separado la remuneración tarifaria para uno y otro mercado.

Sin embargo, consideramos que el servicio SMS A2P debe basarse única y exclusivamente en la libre negociación entre las partes, de tal forma que el servicio pueda ajustarse a la voluntad de los agentes y se permita que el mercado se desarrolle y continúe la innovación. Por lo tanto, la tarifa mayorista de terminación debe desregularse, ya que la imposición de tarifas lo único que hace es limitar la recuperación de costos, máxime en un contexto en el cual la regulación introdujo diversas obligaciones (únicamente en cabeza de los PRST) para implementar medidas de mitigación de fraude.

Esto se suma al hecho de que el servicio SMS A2P se enfrenta a la presión competitiva que ejercen diversos servicios sustitutos, entre los que están los servicios de mensajería OTT empresarial, las notificaciones push, RCS (Rich Communication Services), el correo electrónico y las llamadas telefónicas automáticas. Este tipo de servicios sustitutos son utilizados de manera creciente por empresas y entidades públicas de todos los sectores de la economía para necesidades como la autenticación de seguridad o mensajes informativos o comerciales.

Específicamente respecto de los mensajes OTT empresariales, su uso se va a popularizar cada vez más en el país a medida que se incrementa la penetración del internet móvil, el cual en 1T-2026 llegó a 92,3 accesos por cada 100 habitantes, con un aumento exponencial del consumo promedio por acceso en los últimos años. Además, según el Estudio OTT 2025¹, el 90% de usuarios de servicios móviles utiliza alguna aplicación OTT de mensajería, dentro de los cuales el 99% usa WhatsApp, servicio que es usado por el 84% de las empresas.

Esta clara sustitución entre el servicio SMS A2P hace que el mercado relevante deba ser ampliado para incluir a todos esos servicios sustitutos que van a crecer en el corto y mediano plazo y los cuales no tienen ningún tipo de regulación tarifaria, con lo cual mal haría la regulación en establecer o mantener topes mayoristas para un servicio y mantener liberalizados servicios funcionalmente equivalentes.

3. El piso de \$2,5 resulta insuficiente

La CRC plantea un rango para la tarifa mayorista SMS A2P ($C \leq PA2P \leq RM$), con un piso de \$2,5/SMS resultante del Modelo de Costos y un máximo equivalente al 55% del Iprom de ese servicio. Si bien consideramos que la tarifa debe ser totalmente liberalizada, en caso de insistir en una regulación esta debería contener únicamente un piso, el cual debe ser mucho más alto que el propuesto. Esto se debe a que, en el Modelo de costos, para realizar la proyección del tráfico SMS A2P hasta 2031, se tomó como base (periodo histórico) el periodo 2017-2025, en el cual el tráfico de este tipo de mensajes se incrementó 739% (según el Documento Soporte de la CRC) de manera exponencial, crecimiento que ya no se dará en el futuro pues el mercado ya se estabilizó a partir del año 2022, con lo cual el tráfico está sobre-estimado en cerca del 30%, reduciendo en esa misma proporción el cociente costos/tráfico que genera la tarifa resultante propuesta.

Al respecto, la CRC debe tener en cuenta que la identificación de originadores, la validación de mensajes, las plantillas y los demás mecanismos de control están diseñados precisamente para impedir que una parte del tráfico irregular o no conforme continúe circulando por el ecosistema A2P. Por ello, la estimación de la remuneración no debería asumir que el volumen futuro será igual al que se observa antes de que esas medidas produzcan efecto. Tampoco debería perder de vista que la nueva arquitectura incorpora actividades, desarrollos y capacidades adicionales que generan costos de implementación, integración, operación y mantenimiento que deben ser recuperados adecuadamente.

¹ <https://www.postdata.gov.co/story/el-rol-de-los-servicios-ott-en-el-sector-de-las-comunicaciones-en-colombia-2025>

La reducción del tráfico tiene un efecto directo sobre el costo por mensaje. Para operar y asegurar el servicio se requieren plataformas, integraciones, validadores, herramientas de monitoreo, capacidad de procesamiento y operación continua. Estas capacidades no son accesorias: son necesarias para cumplir las nuevas exigencias de seguridad y trazabilidad y suponen costos adicionales para los agentes encargados de implementarlas y operarlas. Una parte importante de esos costos debe mantenerse aun cuando disminuya el número de mensajes. En consecuencia, el costo unitario enfrenta un doble efecto: aumenta la base de costos que debe recuperarse y, al mismo tiempo, esa recuperación debe realizarse sobre un volumen de tráfico potencialmente menor.

Por lo anterior, consideramos que el piso de \$2,5 por SMS resulta insuficiente. La CRC debería incorporar desde ahora, dentro de sus estimaciones, tanto los costos efectivos asociados a la implementación y operación sostenible de las medidas antifraude como una caída del tráfico asociada al efecto esperado de dichas medidas, reconociendo que esos costos deberán distribuirse entre menos mensajes, de manera que exista una fuente suficiente y sostenible para recuperar las inversiones y costos operativos asociados a la nueva arquitectura de seguridad y asegurar su funcionamiento en el tiempo.

Además, el Modelo sub-estima sustancialmente los costos, ya que continúa incluyendo costos muy bajos para el espectro radioeléctrico, mucho menores a lo que realmente se dio en subasta recientes, y también sub-estima los costos en que los operadores tendrán que incurrir para implementar las diversas medidas antifraude establecidas a través de la Resolución CRC 8308 de 2026.

4. El tráfico A2P internacional debe sujetarse a libre negociación

Mientras la propuesta modifica las condiciones económicas del A2P nacional, el tráfico A2P de larga distancia internacional mantiene un valor regulado diferente. Esta asimetría puede generar incentivos para buscar rutas alternativas o presentar tráfico por cadenas internacionales de menor costo, aun cuando la finalidad del mensaje y el destinatario sean equivalentes. Ese resultado sería contrario al propósito de fortalecer la trazabilidad y reducir espacios para rutas grises o esquemas de bypass.

Por la diversidad de agentes, rutas y condiciones comerciales propias del tráfico internacional, ANDESCO considera que la remuneración del SMS A2P originado fuera de Colombia no se encuentre sujeto a la regulación nacional ya que, en estos casos, las dinámicas de competencia y competidores resultan distintas a los supuestos nacionales, que con profundidad analizó la CRC. En estos casos, las dinámicas propias de esas negociaciones internacionales recaen en su mayoría en grandes conglomerados industriales que se encuentran en varias jurisdicciones, y en tanto ello su negociación se hace depender de diversas características que los operadores nacionales deberán atender, por ello sujetarlos a las mismas reglas nacionales, los pondrá en una desventaja competitiva tácita, que solo es solucionable por parte del regulador atendiendo a estos supuestos y por tanto separando la regulación nacional del tráfico originado por fuera de la frontera nacional.

5. Los TPS deben distinguir tráfico efectivo, intentos fallidos y reintentos

La metodología de capacidad utiliza mediciones de Transacciones por Segundo (TPS) asociadas al tráfico ofrecido al SMSC. Esa medición puede incluir mensajes finalmente entregados, intentos rechazados o fallidos y reintentos automáticos. Si todos se contabilizan igual para definir la carga normal, una condición transitoria de fallas o reintentos puede convertirse en un incremento permanente de la base de capacidad.

Un intento no entregado sí utiliza recursos de red: puede activar señalización, validación, filtrado, procesamiento, plataformas de seguridad y gestión de colas, incluso varias veces cuando existen reintentos. Pero ese consumo técnico no representa necesariamente una comunicación adicional demandada por el originador ni una necesidad permanente equivalente a un mensaje entregado.

En consecuencia, solicitamos separar, para efectos de dimensionamiento, el tráfico entregado de los intentos fallidos, rechazados y reintentos. Estos eventos no deberían incrementar automáticamente la base permanente de TPS como si fueran nueva demanda ordinaria. Cuando su recurrencia exija capacidad adicional, su tratamiento debe poder acordarse entre las partes bajo criterios de eficiencia y uso real de la red. Así se evita sobredimensionamiento y se reconoce de forma transparente la capacidad efectivamente requerida.

Agradecemos tener en cuenta estas observaciones y quedamos atentos a cualquier inquietud.

Cordialmente,



GABRIEL JURADO PARRA
Director de Cámara TIC y TV