

San José, 10 de septiembre de 2026

**Señor
Felipe Díaz Suaza
Director Ejecutivo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC
Presente.-**

Ref.: Comentarios de ASIET a la propuesta regulatoria sobre mensajería A2P- 2da Fase

De nuestra consideración:

Desde la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASIET) valoramos la oportunidad de participar en la consulta adelantada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) relacionada con la mensajería A2P y las medidas orientadas a fortalecer la seguridad y confianza en este tipo de comunicaciones.

ASIET comparte plenamente la necesidad de combatir el fraude y fortalecer la identificación, seguridad y trazabilidad de las comunicaciones. Coincidimos que el smishing o fraude a través de SMS, se ha convertido en una de las principales amenazas para la seguridad digital en Colombia. La utilización de mensajes de texto para suplantar entidades financieras, empresas de servicios, plataformas digitales e instituciones públicas ha evolucionado desde campañas aisladas hacia estructuras criminales organizadas que combinan ingeniería social, robo de identidad, tráfico internacional de mensajería y sofisticadas herramientas tecnológicas.

Sin embargo, las nuevas exigencias destinadas a fortalecer la seguridad y combatir el fraude inciden directamente en la estructura de costos y en los incentivos de los distintos agentes que participan en la cadena de valor de la mensajería A2P.

Su implementación requiere inversiones, adecuaciones tecnológicas, mecanismos de identificación y validación, procesos de debida diligencia, trazabilidad, monitoreo y mayores capacidades operativas. Una parte importante de estas obligaciones y de los costos asociados recae sobre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones.

En este sentido, se requieren inversiones permanentes en firewalls especializados, inteligencia artificial, analítica de comportamiento, monitoreo 24/7, trazabilidad,

infraestructura de validación y actualización continua frente a nuevas modalidades de ataque. Por ello, la discusión regulatoria no puede limitarse exclusivamente a aspectos tecnológicos; también debe considerar la sostenibilidad económica del ecosistema.

Recientemente la SIC al evaluar este proyecto manifestó:

“Ahora bien, esta Superintendencia observa que la principal restricción competitiva del proyecto estaría asociada al incremento de los costos de cumplimiento para los agentes regulados. En ese sentido, la proporcionalidad del proyecto depende, en buena medida, de que tales cargas resulten razonables frente a los beneficios esperados en materia de prevención y mitigación del fraude.

En principio, dicha proporcionalidad se vería respaldada por dos elementos. En primer lugar, la CRC desarrolló una evaluación de alternativas que incorporó criterios técnicos, económicos, administrativos y de implementación. En segundo lugar, el proyecto prevé un régimen de transición para el nuevo ecosistema A2P, condicionado a la expedición previa de la resolución que defina la nueva remuneración aplicable a dicho ecosistema”.

Precisamente, y en esa línea el proyecto reconoce que el fraude no puede combatirse únicamente desde los operadores móviles, sino que exige la corresponsabilidad de originadores, agregadores, integradores, entidades financieras y autoridades públicas. En ese contexto, resulta necesario que las condiciones económicas acompañen las nuevas obligaciones técnicas para garantizar su permanencia en el tiempo.

En este sentido, consideramos importante que las medidas adoptadas para alcanzar estos objetivos sean proporcionales, estén sustentadas en evidencia y eviten introducir cargas regulatorias adicionales que puedan afectar el adecuado funcionamiento y desarrollo del mercado.

En particular, consideramos necesario revisar la conveniencia de mantener una intervención regulatoria sobre las condiciones tarifarias aplicables a la mensajería A2P. En los mercados mayoristas existe capacidad de negociación entre agentes especializados, por lo que debería privilegiarse la libertad de negociación y la determinación de las condiciones económicas mediante acuerdos entre las partes, reservando la intervención tarifaria ex ante para aquellos casos en los que exista evidencia suficiente de una falla de mercado que haga indispensable dicha intervención.

El SMS A2P dejó de ser un servicio sin alternativas. Actualmente compite por el tráfico empresarial con múltiples plataformas digitales utilizadas para autenticación, notificaciones y comunicaciones corporativas:

- WhatsApp Business
- RCS
- Notificaciones Push
- Correo electrónico
- Soft Tokens
- Aplicaciones propias

El sector de telecomunicaciones ha destacado que estos canales ejercen presión competitiva sobre el SMS A2P, razón por la cual la fijación de una tarifa máxima ex ante pierde justificación económica en un mercado empresarial con múltiples sustitutos.

Esta conclusión cobra aún mayor relevancia considerando que Meta¹ ha venido ampliando el modelo de monetización de WhatsApp Business, el mayor canal de interacciones global, incorporando nuevos cobros para servicios empresariales y reforzando que la mensajería corporativa opera hoy bajo esquemas comerciales competitivos. La evolución del mercado demuestra que las empresas pueden escoger entre diversos canales según precio, seguridad, integración tecnológica y calidad del servicio.

Estas plataformas pueden satisfacer necesidades de comunicación empresarial similares y competir por el mismo tipo de tráfico, sin encontrarse necesariamente sometidas a obligaciones regulatorias equivalentes a las que deben cumplir los operadores de telecomunicaciones.

Asimismo, la regulación tarifaria debería constituir una herramienta excepcional y no el punto de partida de la intervención regulatoria. En mercados dinámicos y sujetos a una rápida evolución tecnológica, la negociación comercial permite además adaptar con mayor agilidad las condiciones económicas a los cambios en costos, volúmenes, tecnologías y requerimientos de seguridad.

En el contexto internacional resulta relevante la experiencia reciente del Reino Unido. En 2025, Ofcom inició una revisión específica del mercado mayorista de terminación de SMS A2P y evaluó la imposición de un precio máximo regulado. Sin embargo, posteriormente decidió no continuar con dicha intervención, considerando, entre otros factores, los compromisos voluntarios asumidos por los principales operadores y la evolución de las condiciones competitivas, incluyendo la reducción de precios de WhatsApp Business y el creciente interés de grandes originadores en servicios alternativos de mensajería empresarial. Ofcom optó así por mantener el mercado bajo monitoreo, preservando su capacidad de intervenir en el futuro de resultar necesario. Esta experiencia muestra la

¹ <https://whatsappbusiness.com/es-la/products/platform-pricing/>

conveniencia de considerar mecanismos menos intervencionistas y la presión competitiva ejercida por plataformas alternativas antes de establecer controles tarifarios ex ante en mercados dinámicos como el de la mensajería A2P.²

Sobre este mismo tema, la autoridad danesa (Danish Business Authority-DBA) consideró que los servicios alternativos de mensajería ejercían presión competitiva suficiente y que el Derecho de competencia podía abordar eventuales abusos de posición dominante. Al igual que la Ofcom la regulación ex ante terminó desapareciendo.³

Por lo tanto, consideramos que debería evitarse una situación en la cual, por una parte, se incrementen las obligaciones y costos que deben asumir los operadores para garantizar la seguridad de las comunicaciones y, por otra, se limite mediante regulación tarifaria su capacidad para negociar las condiciones económicas correspondientes a la utilización de sus redes y servicios.

Esta circunstancia debe formar parte del análisis de proporcionalidad de cualquier nueva intervención. La incorporación de obligaciones adicionales sobre los operadores, particularmente en materia tarifaria, puede profundizar las asimetrías regulatorias existentes entre los diferentes agentes del ecosistema digital y generar incentivos para trasladar tráfico hacia alternativas sometidas a menores cargas regulatorias.

La dimensión y capacidad de negociación de muchos de los grandes proveedores y plataformas que originan este tipo de comunicaciones constituye además un elemento relevante. No necesariamente nos encontramos ante relaciones contractuales entre agentes con capacidades profundamente desequilibradas que requieran, como regla general, la fijación regulatoria de condiciones económicas para proteger a una de las partes. Por ello, antes de introducir o mantener una regulación tarifaria ex ante, consideramos necesario acreditar claramente la existencia de una falla de mercado, demostrar que la negociación entre las partes resulta insuficiente para atenderla y evaluar alternativas regulatorias menos restrictivas.

Desde ASIET consideramos que un esquema basado en libertad de negociación comercial, acompañado de mecanismos adecuados de transparencia y monitoreo por parte de la CRC, permitiría preservar la capacidad de actuación de la autoridad ante eventuales problemas competitivos sin imponer de manera anticipada restricciones tarifarias generales al mercado.

² Office of Communications (Ofcom), *Business messaging – Review of the A2P SMS termination market*, Statement, 31 de octubre de 2025.

³ https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/consultations/category-1-10-weeks/review-of-the-a2p-sms-termination-market/responses/oxera.pdf?v=403930&utm_source=chatgpt.com

Un aspecto puntual que merece atención específica es el tratamiento del tráfico SMS A2P de larga distancia internacional. Mientras la propuesta redefine las condiciones económicas aplicables al tráfico A2P nacional, el tráfico A2P que se origina fuera de Colombia continúa sujeto a un valor regulado distinto. Mantener esta diferencia puede generar incentivos para cursar tráfico por cadenas internacionales únicamente con el fin de aprovechar una ruta de menor costo, incluso cuando el mensaje tiene la misma finalidad empresarial y llega al mismo usuario en Colombia.

El tráfico internacional presenta, además, características distintas a las del mercado nacional. En él participan agentes ubicados en múltiples jurisdicciones, agregadores y carriers internacionales, y existen diversas rutas, condiciones comerciales, volúmenes y niveles de riesgo. Estas dinámicas no responden necesariamente a los mismos supuestos bajo los cuales se analiza la remuneración del tráfico doméstico. Aplicar un valor regulado local a este segmento puede limitar la capacidad de los operadores colombianos para negociar condiciones acordes con la realidad de cada ruta y, al mismo tiempo, mantener un incentivo económico para el uso de rutas grises o esquemas de bypass que dificultan la identificación del originador.

Por esta razón, consideramos que la alternativa más consistente con el objetivo de la regulación es permitir la libre negociación de la remuneración del tráfico SMS A2P de larga distancia internacional. La libertad de negociación permitiría que las partes incorporen en sus acuerdos variables como origen, ruta, volumen, condiciones de seguridad, trazabilidad y calidad, sin debilitar las obligaciones técnicas y antifraude que correspondan.

En consecuencia, respetuosamente sugerimos a la CRC excluir expresamente el tráfico SMS A2P de larga distancia internacional del cargo regulado previsto en el artículo 4.3.2.11 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y disponer que su remuneración sea acordada libremente entre las partes.

Finalmente, reiteramos que los objetivos de seguridad, prevención del fraude y trazabilidad de las comunicaciones son plenamente compatibles con un enfoque regulatorio que promueva la negociación entre las partes. Las medidas destinadas a garantizar la identificación de los agentes, la autenticidad de los mensajes y la trazabilidad del tráfico no requieren necesariamente una intervención sobre la formación de precios.

En consecuencia, ASIET recomienda que la CRC reconsidere la necesidad de establecer o mantener una regulación tarifaria específica para la mensajería A2P y privilegie un esquema de libre negociación entre los agentes, sujeto al monitoreo de la autoridad y a su capacidad de intervención cuando exista evidencia concreta de fallas de mercado o afectaciones a la competencia.

Este enfoque permitiría avanzar hacia una regulación más proporcional, flexible y adaptada a la realidad del ecosistema digital, evitando generar nuevas cargas sobre las redes que soportan las comunicaciones y procurando, al mismo tiempo, condiciones regulatorias más equilibradas entre los distintos actores que participan en la cadena de valor digital.

Agradeciendo la atención y deseando que nuestros comentarios puedan servir para el fortalecimiento y mejora del diálogo intersectorial, quedamos a su disposición para cualquier consulta y/o contribución que podamos realizar.

Muy atentamente,



Maryleana Méndez
Secretaria General ASIET