

Bogotá D.C., 11 de septiembre de 2026

Señores

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES - CRC

Sesión de Comisión de Comunicaciones

Ciudad

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*”.

Apreciados señores:

La Cámara Colombiana de Comercio Electrónico CCCE es el gremio que representa y articula a empresas del ecosistema de comercio electrónico y economía digital en Colombia. Desde esta perspectiva, promueve condiciones regulatorias que favorezcan la innovación, la confianza digital y el desarrollo sostenible del sector. En ejercicio de su labor de representación sectorial, la CCCE presenta las siguientes observaciones al proyecto regulatorio correspondiente a la Fase II, con el propósito de aportar elementos técnicos y jurídicos que contribuyan a una regulación proporcionada, competitiva y consistente con la protección de los usuarios.

El Proyecto de Resolución tiene como finalidad definir las condiciones económicas y de remuneración mayorista aplicables al mercado de mensajes cortos de texto de aplicación a persona (SMS A2P). El proyecto corresponde a la segunda fase regulatoria que complementa las medidas técnicas y de gestión del fraude cibernético adoptadas en la Resolución CRC 8308 de 2026. Desde esta perspectiva, se comparte 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 dicho propósito, se considera necesario advertir que la propuesta regulatoria contiene serias deficiencias estructurales, técnicas y jurídicas que producirán efectos contrarios a los buscados. En particular, la iniciativa genera profunda preocupación en la medida en que: (i) asume una premisa económica y técnica equivocada al pretender desincentivar el fraude encareciendo sustancialmente el costo del SMS A2P legítimo; (ii) instaura una fórmula tarifaria basada en Retail Minus que acentúa los riesgos de estrechamiento de márgenes (margin squeeze) en favor de los operadores integrados verticalmente; (iii) excluye arbitrariamente a los Proveedores de Contenidos y Aplicaciones (PCA) de la titularidad del derecho de acceso e interconexión mayorista directa, desconociendo el marco legal de la Ley 1341 de 2009; (iv) penaliza el tráfico transaccional y de seguridad mediante cargos fijos por capacidad adicional en transacciones por segundo (TPS) que configuran una doble remuneración; y (v) se fundamenta en un análisis costo-beneficio que distorsiona la noción de bienestar social al considerar como

ganancia económica la contracción del tráfico productivo y la captura de rentas por parte de los operadores de red.

A continuación, se exponen de manera detallada los comentarios generales y específicos frente al Proyecto de Resolución y su documento soporte:

I. Comentarios Generales

a. Incongruencia entre la mitigación del fraude y el incremento de la remuneración mayorista de 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 peso a un rango cuyo piso es \$2,5 pesos, en la supuesta necesidad de encarecer el costo marginal para desincentivar el envío masivo de mensajes con fines fraudulentos y la recuperación de los costos derivados de las medidas técnicas adoptadas en la Fase 1 por la CRC.

Este enfoque confunde la causalidad técnica y económica del fraude en redes de telecomunicaciones pues los responsables de campañas masivas de smishing, suplantación de identidad corporativa y fraude no utilizarán las rutas formales de mensajería A2P que ya estarán sometidas a los estrictos controles de debida diligencia (KYC), registro de Sender ID, vinculación de códigos cortos y aprobación de plantillas impuestos por la Resolución CRC 8308 de 2026. Por el contrario, el fraude cibernético aprovechará de manera predominante canales informales o ilícitos, tales como granjas de tarjetas SIM conectadas a módems GSM (SIM farms), enrutamientos grises internacionales y abuso de planes ilimitados de mensajería persona a persona (P2P).

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 pesos constantes con base en el modelo de costos de empresa eficiente, mientras que para el SMS A2P establece un incremento artificial superior al 150% en su nivel transitorio (\$2,5) y más bajo. Esta enorme asimetría tarifaria no combate el delito, por el contrario, crea un arbitraje económico perverso que incentiva la migración del tráfico masivo hacia métodos no autorizados que simulan tráfico interpersonal P2P, erosionando los mecanismos de trazabilidad del sistema. A su vez, encarecer sustancialmente el SMS A2P castiga directamente a las entidades legítimas, bancos, entidades públicas, comercios electrónicos y plataformas tecnológicas globales, que utilizan este canal de forma crítica para enviar contraseñas de un solo uso (OTP), factores de autenticación multifactor (2FA) y notificaciones de seguridad transaccional indispensables para proteger a los usuarios.

Imponer este incremento tarifario terminará por desincentivar el despliegue y mantenimiento de herramientas críticas de ciberseguridad en el país. Al encarecer de forma artificial y desproporcionada el costo de terminación de los mensajes legítimos, la regulación impone una barrera económica que forzará a recortar o prescindir del envío de factores de doble

autenticación, alertas de inicio de sesión y notificaciones de fraude, o a trasladar dichos sobrecostos a los usuarios. Esto no solo debilita la postura de seguridad de los ciudadanos frente a ataques cibernéticos reales, sino que distorsiona gravemente el funcionamiento del mercado digital al restar competitividad a los servicios tecnológicos en Colombia y contraer la adopción de mecanismos robustos de verificación de identidad, produciendo un efecto enteramente opuesto a la protección que la CRC pretende alcanzar.

b. 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 (PRST) ejercen un monopolio sobre la terminación del tráfico dirigido a sus propios abonados (falla de cuello de botella) y que, simultáneamente, varios de ellos actúan verticalmente integrados aguas abajo prestando de manera directa servicios de mensajería A2P a clientes corporativos finales en calidad de PCA. De hecho, los PRSTM concentran de forma directa el 38,5% del tráfico total del país y explican más del 67% del índice de concentración de Herfindahl-Hirschman (IHH).

A pesar de constatar esta dependencia estructural y el riesgo inminente de conductas de exclusión, la CRC adopta 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 en 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 PRST la capacidad de influir directamente sobre el tope mayorista que se aplicará a sus competidores independientes, es decir, a los integradores tecnológicos. En la práctica, si los operadores incrementan las tarifas comerciales que cobran a sus clientes empresariales directos, el ingreso promedio de referencia se eleva automáticamente, lo que a su vez les permite cobrar un precio mayorista más alto a los intermediarios. Por el contrario, si deciden empaquetar servicios de conectividad y mensajería aplicando descuentos cruzados en el mercado minorista, pueden reducir el margen operativo de los integradores hasta asfixiarlos económicamente. De este modo, la regla propuesta institucionaliza un riesgo severo de estrechamiento de márgenes (margin squeeze), confiriendo a los agentes integrados verticalmente herramientas regulatorias para capturar el mercado aguas abajo y desplazar a competidores eficientes.

II. Comentarios específicos

a. Exclusión de los Proveedores de Contenidos y Aplicaciones (PCA) 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 en relación con la provisión de mensajes

cortos de texto SMS A2P se acordará directamente y de forma exclusiva 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 impone que, una vez vencido el período de transición de 12 meses, las reglas de remuneración se aplicarán única y exclusivamente 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 todas las redes de telecomunicaciones, promoviendo principios de trato no discriminatorio, libre competencia y transparencia. En este sentido, no se considera acorde a la normativa vigente restringir el acceso mayorista a una categoría específica de intermediarios técnicos. Al impedir a los PCA pactar directamente condiciones de acceso reguladas con los operadores móviles, la CRC crea una reserva de mercado artificial que obliga a los generadores de contenidos a someterse a una intermediación forzosa a través de integradores tecnológicos.

La imposición de un esquema de intermediación obligatoria genera ineficiencias económicas, duplica márgenes comerciales y añade eslabones de latencia técnica en la entrega de comunicaciones que exigen inmediatez. Desconocer a los PCA su condición de sujetos activos de la relación de acceso constituye una restricción desproporcionada 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 a los PCA acordar los precios con los PRSTM.

b. 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, en la cual se fija el límite inferior en un valor absoluto de \$2,5 pesos constantes de 2025 por SMS. Dicho costo es definido por la CRC como el valor eficiente de terminación calculado con base en el Modelo de Empresa Eficiente Móvil 2025, el cual 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 esquemas de remuneración móvil adoptado en la Resolución CRC 8183 de 2026, la Comisión demostró, mediante ese 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 apenas tres centavos de peso. Para construir el piso tarifario de \$2,5 pesos en la SMS A2P, la CRC adicionó un sobre costo de \$2,47 por mensaje por concepto de seguridad y control técnico, lo que equivale a más del 98% de la tarifa resultante. como gara

Una revisión de la estructura de costos sugiere que el modelo regulatorio podría estar concentrando en la tarifa del mensaje A2P la amortización de capacidades tecnológicas diseñadas para proteger transversalmente a toda la red móvil, lo cual genera una presión económica que podría comprometer la viabilidad del propio canal. Si la terminación del SMS se

vuelve excesivamente onerosa, las empresas, entidades financieras y plataformas digitales enfrentarán desincentivos insostenibles para mantener sus esquemas habituales de notificación, viéndose forzadas a reducir el envío de alertas de seguridad, factores de doble autenticación o códigos de un solo uso (OTP). Esta barrera económica terminaría por desproteger al usuario final y debilitar los filtros de verificación digital, facilitando escenarios de suplantación y propiciando un incremento paradójico de los casos de fraude que la CRC busca precisamente mitigar.

Aunado a lo anterior, el proyecto no establece mecanismos de auditoría, trazabilidad contable o rendición de cuentas que permitan verificar que el sobre costo reconocido se destine efectivamente a inversiones y gastos operativos en plataformas tecnológicas antifraude, y no se traduzca en una captura de rentas o un ingreso ordinario adicional para los operadores.

c. 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), según la cual 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 a sus clientes corporativos.

Este mecanismo traslada indebidamente la función regulatoria de control tarifario al arbitrio del agente que ostenta la posición de dominio en la red. En la regulación económica de telecomunicaciones, la metodología de descuento minorista sólo 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 que reportan periódicamente los propios operadores móviles de red, la CRC incentiva comportamientos estratégicos, coordinados o unilaterales.

En la práctica, los PRST cuentan con el incentivo de elevar artificialmente las cotizaciones de mensajería que ofrecen de manera directa a grandes corporaciones, o de reconfigurar la imputación contable interna de sus contratos corporativos empaquetados para inflar 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 e integradores independientes.

A su vez, fijar de forma permanente un porcentaje de descuento del 0,55 con base en un promedio simple calculado sobre una muestra estática de apenas veinte integradores en el año 2025 desconoce por completo 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 quedan asfixiados y expulsados del mercado. Si, por el contrario, el tope mayorista derivado de este descuento escala a niveles de 8,10 centavos por mensaje (escenario que la propia Comisión modela en su estudio técnico), los costos de acceso para el ecosistema tecnológico resultan desproporcionados. Por tales razones, la CRC debe implementar un tope tarifario regulado (price cap) transparente, predecible y orientado a costos eficientes de red.

d. 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 superará la suma de \$47.063 pesos por TPS al mes 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 dedicados a la autenticación (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 decaen minutos después. Exigir la contratación de bloques rígidos de TPS remunerados mediante un cargo fijo mensual permanente de \$47.063 pesos por cada transacción por segundo adicional encarece desproporcionadamente la operación de servicios críticos. Este apartado debe eliminarse del articulado, asegurando que la capacidad de procesamiento de señalización sea elástica y no esté condicionada a cobros fijos supletorios.

e. Revisión periódica del mercado (párrafo 4 del artículo 4.2.7.1).

El Párrafo 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 (3) trimestres consecutivos, una disminución porcentual interanual igual o superior al diez por ciento (-10%) en cada trimestre.

Este mecanismo de revisión adolece de una rigidez temporal incompatible con la celeridad 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 el trámite de consulta, análisis de impacto normativo y expedición del nuevo acto administrativo por parte de la CRC. En la práctica, el regulador tardaría entre quince y dieciocho meses en corregir una distorsión tarifaria. Para ese momento, la asfixia económica de los integradores independientes y la pérdida irreparable de confianza o migración de plataformas hacia otros canales ya se habrán consumado.

Asimismo, condicionar la intervención exclusivamente a una caída del volumen bruto de tráfico ignora otras fallas de mercado críticas, tales como aumentos desmedidos en los márgenes minoristas de los operadores, concentración de mercado, quejas recurrentes de degradación deliberada de calidad o incrementos injustificados en el techo de Retail Minus.

f. Régimen de transición (artículo 6).

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

El numeral 6.1 impone de manera inmediata y automática, a partir de la publicación de la Resolución en el Diario Oficial, la tarifa transitoria de \$2,5 pesos por SMS. Esta entrada en vigencia sin período de adaptación afecta los presupuestos anuales y los contratos vigentes de miles de empresas y entidades que adquieren volúmenes masivos de SMS para servicios críticos de seguridad. Duplicar de forma 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 otorga un plazo perentorio de apenas 3 meses para que todos los acuerdos de acceso sean actualizados y reportados a la CRC. Pretender que en 3 meses se renegocien todos los contratos de interconexión y acceso mayorista del país, mientras simultáneamente se implementa el validador centralizado, los trámites de debida diligencia de la Fase 1 y los desarrollos técnicos de plantillas, constituye una exigencia de imposible cumplimiento práctico. Esta sobrecarga operativa inducirá situaciones de parálisis contractual y amenaza con provocar la interrupción en el flujo de comunicaciones críticas de autenticación y alertas de seguridad.

Cordialmente,



María Fernanda Quiñones Zapata

Presidenta Ejecutiva

Cámara Colombiana de Comercio Electrónico - CCCE