

Bogotá, D.C., 11 de septiembre de 2026

SGAC-GAPRS-173-2026
CECO: S2026

Doctor

FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Calle 59a bis # 5 - 53, Ed Link Siete Sesenta P9

Correos electrónicos: medidasantifraude@crcom.gov.co y atencioncliente@crcom.gov.co

Asunto: Comentarios al borrador 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”*.

Respetado doctor Díaz,

La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. – ETB- agradece a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en adelante CRC o la Comisión, la oportunidad de participar en la Fase 2 del proyecto regulatorio *“Identificación de medidas para mitigar el fraude cibernético por medio de servicios móviles”* para presentar observaciones, orientadas a contribuir al análisis de los efectos que la regulación propuesta podría generar sobre los operadores móviles virtuales (OMV), particularmente, en aquellos escenarios en los que la prestación del servicio A2P se desarrolla sobre arquitecturas de red y esquemas de relacionamiento distintos de los propios de un operador móvil de red (OMR).

Reconocemos la importancia de las medidas que viene adoptando la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) para fortalecer la seguridad, trazabilidad, control y prevención del fraude asociado al tráfico A2P, las cuales entrarán a regir una vez se establezcan las reglas de remuneración. No obstante, a partir del análisis del proyecto regulatorio correspondiente a la Fase 2, consideramos necesario poner de presente algunas preocupaciones y aspectos que requieren mayor precisión respecto del tratamiento regulatorio de los OMV.

En particular, resulta necesario que la propuesta regulatoria reconozca expresamente las particularidades técnicas, operativas y económicas de los diferentes modelos de OMV, así como la distribución de funciones, elementos de red, costos y responsabilidades que puede existir entre el OMV y el OMR en la cadena de valor del tráfico A2P. Esta consideración es fundamental para evitar que una regulación diseñada bajo la lógica de operadores verticalmente integrados termine asignando al OMV costos o funciones que no le corresponden y que no reciben retribución, o que ya son desarrollados o remunerados a través de otras relaciones mayoristas.

Esta situación adquiere especial relevancia en el caso de los OMV completos, que pueden aportar elementos de red necesarios para la terminación del tráfico que no fueron contemplados en el modelo de empresa eficiente y, por tanto, tampoco en la metodología de remuneración ni en la distribución de dicha remuneración entre el OMV y el OMR. La ausencia de este reconocimiento puede generar una asignación desbalanceada de costos y remuneraciones y afectar la adecuada recuperación de las inversiones y funciones que efectivamente desarrolla cada agente.

Lo anterior debe analizarse, además, en el contexto actual del mercado móvil colombiano, caracterizado por una elevada concentración y una estructura con características de duopolio tras la integración de Tigo y Movistar. En este escenario, los OMR participan simultáneamente en los mercados mayorista y minorista, mientras que los OMV compiten con ellos en el mercado minorista y dependen de sus redes e insumos mayoristas esenciales para la prestación de sus servicios, lo que genera una asimetría estructural que debe ser considerada en el diseño regulatorio.

Entre estos insumos esenciales están los mensajes A2P ya que esta definición cobija los mensajes regulatorios, esto es, aquellos que deben ser enviados en cumplimiento de obligaciones regulatorias, así como mensajes asociados a la prestación de los servicios móviles y al desarrollo de campañas. Por ello, las condiciones económicas y de remuneración que se establezcan para este tráfico pueden tener un impacto directo sobre la estructura de costos de los OMV y, en consecuencia, sobre sus condiciones de competencia.

Por otra parte, entendemos que la Fase 2 de este proyecto regulatorio, busca dotar al ecosistema de A2P de las condiciones económicas necesarias para adoptar las medidas de seguridad establecidas en la Resolución 8308. No obstante, es necesario armonizar la propuesta con la realidad técnica de todos los agentes, pues de acoger la medida sin ajustes se generarán asimetrías competitivas, escenarios de doble remuneración y barreras estructurales para los OMV.

En este sentido, las observaciones que se desarrollan a continuación buscan contribuir a que el esquema regulatorio propuesto reconozca adecuadamente la estructura del ecosistema A2P y las particularidades de los OMV.

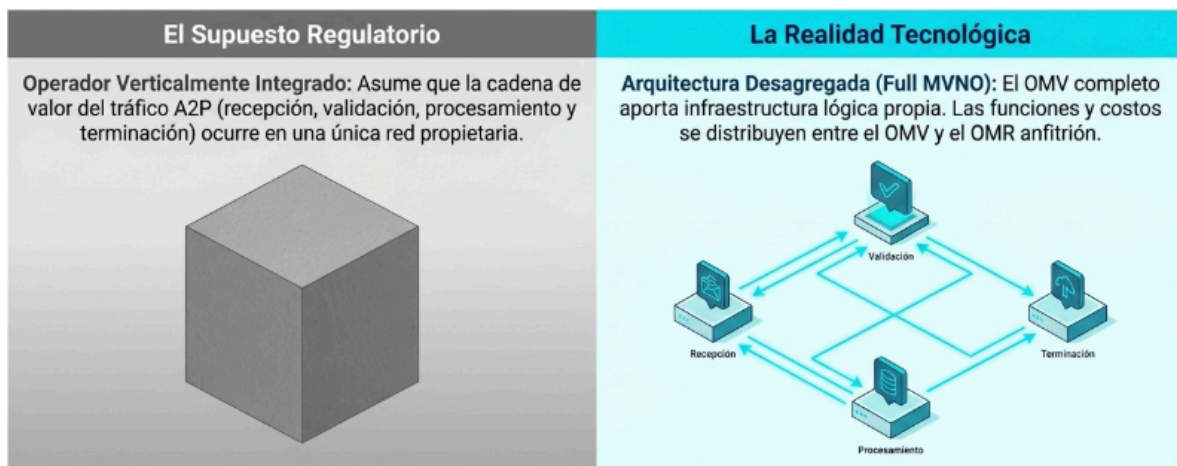
1. Reconocimiento de las particularidades de los OMV en el esquema de remuneración A2P y obligaciones antifraude impuestas a los OMV

La propuesta regulatoria debe reconocer expresamente que la cadena de valor del tráfico A2P no necesariamente se desarrolla bajo una arquitectura de operador verticalmente integrado. En el caso de los OMV, y particularmente de los OMV completos, las funciones de recepción, validación, procesamiento, gestión del tráfico, mitigación del fraude y terminación pueden encontrarse distribuidas entre el OMV y el OMR anfitrión.

Esta realidad técnica y económica debe reflejarse en el esquema de remuneración. La tarifa A2P no puede asignarse exclusivamente al OMR por el solo hecho de ser titular de la red de acceso radioeléctrico, cuando el OMV aporta elementos de red y desarrolla funciones que hacen parte de las actividades que la propia metodología reconoce como objeto de remuneración.

En consecuencia, la regulación debe garantizar una correspondencia efectiva entre **las funciones desarrolladas, los costos asumidos y la remuneración percibida por cada agente.**

Ilustración 1: Realidad tecnológica del OMV



Fuente: Elaboración propia

En efecto, el proyecto de resolución fundamenta el componente “C” (estimado en \$2,5 por SMS) como el costo eficiente destinado a garantizar la recuperación de los costos de red y de las medidas de mitigación del fraude adoptadas por la Resolución CRC 8308 de 2026, esto bajo un principio económico sano que la tarifa financie la seguridad del canal. Sin embargo, la Resolución 8308 impone las obligaciones de integración con el Validador Centralizado, la verificación de plantillas y el bloqueo de tráfico irregular a todos los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST), sin distinguir entre OMR y OMV.

En arquitecturas desagregadas (como los *Full MVNOs*), el OMV aporta elementos lógicos propios (SMSC, HLR/HSS) para la validación y el procesamiento del mensaje. Si la regulación permite que el OMR anfitrión recaude la totalidad de la tarifa de terminación A2P, basándose en la premisa preexistente de que el tráfico SMS entrante no genera ingresos para el OMV, se produce una externalidad negativa severa. El OMV se vería en la obligación de financiar con recursos propios las complejas infraestructuras de ciberseguridad exigidas por la CRC, mientras el OMR captura la renta regulatoria expresamente diseñada para sufragar dichos costos.

Ilustración 2: Arquitectura OMR vs Full OMV



Fuente: Elaboración propia

Aquí es fundamental tener en cuenta que las medidas de seguridad, trazabilidad, validación y prevención del fraude previstas para el ecosistema A2P requieren inversiones, plataformas y procesos técnicos que deben ser implementados por los PRST de acuerdo con las obligaciones regulatorias aplicables.

Cuando estas funciones recaen, total o parcialmente, sobre el OMV, resulta necesario que exista un reconocimiento económico correlativo. Por lo tanto, No resulta consistente que la regulación imponga al OMV la obligación de implementar y financiar elementos necesarios para la gestión segura del tráfico A2P, mientras la remuneración destinada a recuperar dichos costos sea percibida exclusivamente por el OMR

En consecuencia, si el OMV debe asumir materialmente funciones de validación, procesamiento, bloqueo, trazabilidad o mitigación del fraude, estas funciones deben ser consideradas en la estructura de remuneración.

2. Estructura de la empresa eficiente móvil y el mercado de Duopolio - El modelo de empresa eficiente debe reconocer la arquitectura desagregada de los OMV completos

El proyecto regulatorio establece un piso tarifario de \$2,5 por SMS, fundamentado en el “Modelo de Empresa Eficiente Móvil 2025”. Al analizar cómo se construyó este modelo, encontramos un escenario altamente concentrado, pues el modelo de simulación incorpora un cambio en la estructura de propiedad, asumiendo que TIGO y MOVISTAR (UNIREDA) actúan como un ente integrado, aplicando un parámetro de eficiencia ($\gamma = 0.8814$) que asume las eficiencias derivadas del aprovechamiento conjunto del espectro y la red de acceso.

No obstante, Fijar un piso tarifario fundamentado en las eficiencias de un esquema de compartición de red altamente concentrado establece una línea base oligopólica, lo que implica que el estándar resulta materialmente inalcanzable o no replicable para operadores entrantes y los OMV, quienes enfrentan estructuras de costos independientes y carecen de dichas economías de escala.

A lo anterior se adiciona que el modelo de empresa eficiente utilizado como referencia para determinar el costo de terminación A2P parte de una estructura de operación integrada que no tiene en cuenta o no refleja necesariamente la arquitectura de un OMV completo. Pues como ya se mencionó, en este último caso, determinadas funciones y elementos de red que intervienen en la recepción, procesamiento, gestión y terminación del SMS pueden ser provistos directamente por el OMV.

Por tanto, cuando dichos elementos no fueron considerados en el modelo de empresa eficiente, tampoco pueden entenderse incorporados en la remuneración atribuida al OMR. De lo contrario, se produciría una remuneración que no guarda correspondencia con la estructura real de costos y funciones de los agentes que participan en la prestación del servicio.

En particular, cuando el OMV aporta elementos propios de red para la gestión del tráfico A2P y asume funciones asociadas a su validación, procesamiento y control antifraude, estos elementos y funciones deben ser reconocidos expresamente en la metodología y en la distribución de la remuneración correspondiente. De lo contrario, se genera una presión adicional sobre los márgenes de los competidores de menor escala, al obligarlos a asumir los costos asociados a mecanismos como el Validador Centralizado, KYC y DNO, sin un reconocimiento económico correlativo, bajo una estructura de costos calculada a partir de una empresa eficiente que refleja las economías de escala propias de operadores de mayor tamaño.

3. Mensajería propia del OMV: tratamiento regulatorio, remuneración y viabilidad operativa.

La Comisión reconoce la existencia de la mensajería propia al incluir en el Formato T.5.2 la categoría “Propio, cuando el PRST actúe como PCA” y establece que, en este escenario, los ingresos por remuneración deben reportarse con valor cero (\$0). Este reconocimiento resulta pertinente, teniendo en cuenta que los OMV utilizan de manera intensiva la mensajería SMS para soportar la prestación de sus servicios mediante el envío de códigos OTP, activaciones, autenticaciones, confirmaciones de recarga, alertas de consumo, alertas de fraude, notificaciones transaccionales y mensajes asociados al cumplimiento de obligaciones regulatorias.

No obstante, consideramos que el proyecto debe establecer con mayor claridad el tratamiento económico de esta mensajería cuando el OMV utiliza elementos de la red del

OMR, particularmente frente a la interacción entre el nuevo esquema de remuneración A2P y el régimen económico aplicable a la relación OMV-OMR.

La Resolución CRC 8308 de 2026 define el tráfico A2P como aquel originado por una aplicación o sistema y dirigido a un usuario final, y establece mecanismos asociados al uso de Códigos Cortos A2P, SENDER ID y plantillas de contenido sujetas a validación. A su vez, la Fase 2 plantea un esquema de remuneración mayorista para este tráfico, mediante una remuneración sujeta a un rango entre un piso asociado a costos eficientes y un techo determinado bajo la metodología propuesta..

En este contexto, se presenta un vacío regulatorio respecto del tratamiento de los mensajes generados directamente por el OMV para sus propios usuarios. Si bien el Formato T.5.2 reconoce expresamente este supuesto bajo la categoría “Propio, cuando el PRST actúe como PCA”, no resulta suficientemente claro si, cuando para la entrega del mensaje se utilizan elementos de la red de acceso del OMR, este tráfico continúa sujeto exclusivamente al régimen económico aplicable a la relación OMV-OMR o si podría quedar sometido adicionalmente a la nueva remuneración A2P.

Esta precisión resulta fundamental, dado que los OMV ya se encuentran sujetos al régimen mayorista aplicable al acceso a la red del OMR, incluido el tope económico previsto para determinados servicios de SMS. Por tanto, la aplicación adicional de una remuneración A2P sobre la misma interacción de red podría generar una superposición de esquemas de remuneración y trasladar al OMV un costo adicional por una comunicación que hace parte de la prestación ordinaria de sus propios servicios.

La situación adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que el OMV, para generar su propia mensajería, no se limita a utilizar la red radioeléctrica del OMR. En función de su arquitectura y modelo operativo, puede asumir directamente actividades y costos asociados a la generación, gestión, validación, procesamiento y control de estos mensajes. Por ejemplo, puede disponer de plataformas propias para autenticación, facturación, gestión de clientes, generación de OTP, validación de transacciones y mecanismos de prevención y detección de fraude.

Adicionalmente, bajo el nuevo esquema de seguridad y control A2P, el OMV puede estar sujeto a obligaciones que generan costos específicos, aun cuando actúe como PCA respecto de su propia mensajería. Entre ellas se encuentran:

- Asignación y gestión de recursos: el OMV puede actuar como Proveedor de Contenidos y Aplicaciones (PCA) respecto de su propia mensajería y, según corresponda, gestionar su inscripción en el RPCAI, así como la asignación y administración de los recursos asociados al tráfico A2P, incluido el Código Corto y el SENDER ID.

- Validación de contenidos: los mensajes deben sujetarse a los mecanismos establecidos para la validación de plantillas de contenido A2P, lo que implica actividades administrativas, técnicas y operativas para el OMV.
- Mecanismos de identificación y control: aun cuando el OMV sea el propio originador de los mensajes, debe atender los mecanismos de identificación, trazabilidad y control previstos por la regulación para este tipo de tráfico.
- Prevención y control del fraude: la implementación y operación de mecanismos asociados a la validación, control y trazabilidad del tráfico generan costos para el OMV, aun cuando los mensajes tengan como único destinatario a sus propios usuarios.

En consecuencia, resulta necesario diferenciar entre la clasificación técnica de un mensaje como A2P y la remuneración mayorista que corresponde por su terminación. El hecho de que un mensaje sea técnicamente generado por una aplicación o sistema no debería implicar, por sí mismo, que la comunicación quede sometida a una remuneración adicional cuando se trata de mensajería propia del PRST, inherente a la prestación del servicio y respecto de la cual ya existe una relación económica mayorista entre el OMV y el OMR.

De no establecerse esta diferenciación, podría presentarse un escenario en el que el mismo tráfico genere costos en diferentes niveles de la cadena. Por una parte, el OMV asumiría los costos asociados a sus propias plataformas, sistemas de gestión, validación y mecanismos antifraude; por otra, podría estar obligado a remunerar nuevamente al OMR bajo el esquema A2P por la utilización de la red de acceso. Esto produciría una desalineación entre las funciones efectivamente realizadas, los costos asumidos y la remuneración aplicable.

A manera de ejemplo, si un OMV genera un OTP para autenticar a un usuario, confirma una recarga, informa el consumo de un paquete o envía una comunicación necesaria para el cumplimiento de una obligación regulatoria, se trata de una comunicación directamente vinculada con la prestación del servicio que el propio OMV suministra a su usuario. En estos casos, el OMV genera y gestiona el mensaje, asume los costos asociados a su plataforma y debe cumplir las medidas de seguridad y control establecidas para el tráfico A2P. La utilización de la red de acceso móvil del OMR constituye un componente de la relación mayorista existente entre ambos operadores, pero no debería dar lugar, adicionalmente, a la aplicación automática de la remuneración A2P prevista para las relaciones en las que un tercero remunera la terminación de mensajes en una red móvil.

La ausencia de una regla expresa resulta particularmente relevante frente a la eliminación o modificación de los topes actualmente aplicables a la relación OMV-OMR. Si la mensajería propia quedara sometida al nuevo esquema A2P sin una exclusión o regla específica, podría generarse un incremento significativo del costo unitario de comunicaciones esenciales para la operación del OMV. Incluso en un escenario de libre negociación, la inexistencia de un límite económico específico podría generar una

asimetría relevante, dado que el OMV depende del OMR para acceder a la red radioeléctrica y, al mismo tiempo, compite con dicho operador en el mercado minorista.

En un mercado móvil caracterizado por una elevada concentración y por la participación simultánea de los OMR en los mercados mayorista y minorista, esta circunstancia debe ser considerada en el diseño regulatorio. Los OMV son demandantes de insumos mayoristas esenciales y, por tanto, las reglas de remuneración deben evitar que la modificación del régimen A2P termine incrementando de manera desproporcionada los costos de comunicaciones que son inherentes a la prestación de sus propios servicios.

En el escenario descrito, sin una definición regulatoria, el OMR podría establecer que la tarifa de remuneración que aplica a la mensajería propia del OMV es de A2P con un valor cobrarle al OMV, por ejemplo, \$15 o \$20 pesos por cada mensaje operativo que envíe a sus propios usuarios. Esto encarece artificialmente los costos de operación, atención al cliente y cumplimiento regulatorio del OMV. El OMV, al no tener una red de radio propia, es un “tomador de precios” cautivo; la eliminación del techo pone en riesgo su viabilidad financiera básica, ya que comunicarse con sus propios clientes se volvería insostenible.

En particular, no resultaría consistente que un mensaje propio del OMV, reportado con remuneración A2P de cero en el Formato T.5.2, pudiera posteriormente generar para el mismo OMV una obligación económica frente al OMR bajo el nuevo régimen A2P, sin que exista una delimitación expresa respecto del concepto, función o elemento de red que justificaría dicha remuneración.

Por lo anterior, consideramos necesario que la Comisión establezca expresamente que la mensajería propia generada por el OMV para sus usuarios, cuando corresponda a comunicaciones inherentes a la prestación de sus servicios, no se encuentre sujeta a una remuneración A2P adicional a la que corresponda bajo el régimen económico aplicable a la relación OMV-OMR. En caso de que la Comisión considere que determinados elementos o funciones adicionales asociados a la terminación de este tráfico deben ser remunerados separadamente, deberá identificarlos de manera expresa, evitando cualquier duplicidad respecto de los conceptos ya remunerados en la relación de acceso mayorista.

Asimismo, la regla debería contemplar expresamente los costos que el OMV asume por la implementación de las medidas de seguridad, trazabilidad y prevención del fraude aplicables a su propia mensajería, de manera que la regulación mantenga una adecuada correspondencia entre funciones, obligaciones, costos y remuneración.

Esta precisión es necesaria para preservar la viabilidad operativa de los OMV y evitar que la regulación del tráfico A2P termine convirtiendo comunicaciones esenciales para la prestación del servicio en un costo mayorista adicional que pueda comprometer sus márgenes y profundizar las asimetrías existentes frente a los OMR.

En consecuencia, solicitamos a la Comisión establecer una **regla expresa de exclusión y no duplicidad**, bajo los siguientes criterios:

1. La mensajería propia generada por el OMV para sus usuarios no deberá estar sujeta a la remuneración A2P prevista para tráfico originado por terceros.
2. La utilización de elementos de la red del OMR para entregar dicha mensajería continuará remunerándose conforme al régimen económico aplicable a la relación OMV-OMR.
3. No podrán cobrarse simultáneamente, por una misma función o elemento de red, conceptos económicos derivados del régimen A2P y del régimen OMV-OMR, salvo que exista una diferenciación técnica y económica expresa que justifique su aplicación.

Esta delimitación permitirá evitar incertidumbre jurídica, prevenir duplicidades de remuneración y garantizar que la regulación A2P mantenga una adecuada correspondencia entre **funciones, elementos de red, costos y remuneración**.

4. Reconocimiento de la condición de PRSTM del OMV, acceso directo y otros efectos económicos del esquema A2P

Consideramos necesario que el diseño regulatorio de la Fase 2 reconozca de manera efectiva la condición de Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles (PRSTM) de los OMV y, particularmente, la posibilidad de que estos operadores gestionen directamente relaciones de acceso e interconexión con terceros cuando su arquitectura y modelo de negocio así lo permitan.

Esta consideración resulta fundamental para efectos del tráfico A2P, toda vez que la cadena de generación, validación, procesamiento y terminación de estos mensajes no necesariamente se desarrolla exclusivamente sobre elementos de red del OMR. Dependiendo de la modalidad de OMV, este puede aportar elementos propios de red, plataformas de gestión, mecanismos de validación y sistemas de control antifraude, además de establecer relaciones directas con Proveedores de Contenidos y Aplicaciones (PCA) o Integradores Tecnológicos (IT).

En este sentido, preocupa que determinadas condiciones contractuales establecidas en las relaciones entre OMR y OMV puedan limitar la posibilidad de que el OMV disponga de accesos o interconexiones propias con terceros. Una restricción de esta naturaleza tiene efectos que trascienden la relación contractual entre ambos operadores, pues determina quién controla el ingreso del tráfico A2P, quién realiza las funciones asociadas a su gestión y, consecuentemente, quién percibe la remuneración regulada.

4.1. OMV sin relación directa con el PCA: concentración de la cadena de terminación

Un primer escenario se presenta cuando el OMV no dispone de una relación directa con el PCA o IT y todo el tráfico A2P destinado a sus usuarios ingresa a través del OMR anfitrión.

Por ejemplo, si una entidad financiera envía un SMS A2P a un usuario del OMV, el tráfico puede ingresar inicialmente a la red del OMR, que realiza las funciones necesarias para su encaminamiento hacia el usuario final. Bajo el esquema propuesto, la remuneración correspondiente a la terminación podría quedar concentrada en el OMR.

Sin embargo, el hecho de que el OMR perciba la remuneración no significa necesariamente que sea el único agente que realiza funciones o asume costos asociados al tráfico A2P. El OMV continúa siendo responsable frente a sus usuarios y, de acuerdo con el modelo regulatorio propuesto, puede estar obligado a implementar mecanismos de validación, trazabilidad, prevención y control del fraude sobre el tráfico que finalmente recibe su base de usuarios.

En consecuencia, si el OMV debe realizar inversiones y asumir costos de operación asociados a estas obligaciones, pero no participa de la remuneración establecida para el tráfico que termina en sus usuarios, puede generarse una desalineación entre las funciones efectivamente desarrolladas, los costos asumidos y la remuneración recibida.

Esta situación resulta particularmente relevante frente a las obligaciones asociadas al Validador Centralizado, la gestión de plantillas, SENDER ID, mecanismos de identificación, trazabilidad y demás medidas de prevención y control del fraude. No resultaría consistente que el esquema regulatorio atribuya responsabilidades operativas y económicas al OMV sin considerar cómo deben ser reconocidos los costos asociados a dichas funciones.

Por ello, si la CRC considera que, en este escenario, la totalidad de la remuneración debe permanecer en cabeza del OMR por ser este quien recibe y termina directamente el tráfico A2P, debería establecerse con claridad cuáles funciones corresponden exclusivamente al OMR y cuáles continúan siendo responsabilidad del OMV. De esta manera se evitaría la duplicidad de inversiones y se garantizaría que la distribución de responsabilidades guarde correspondencia con la distribución de la remuneración.

4.2. OMV con relación directa con el PCA o IT: reconocimiento de los elementos y funciones propios

Un segundo escenario corresponde a aquellos OMV que cuentan con capacidad técnica y operativa para establecer relaciones directas con PCA o IT y que, adicionalmente, aportan elementos propios para la gestión del tráfico A2P.

En un esquema de esta naturaleza, el OMV puede participar en diferentes etapas de la cadena, incluyendo la recepción del tráfico, su validación, procesamiento, aplicación de mecanismos antifraude, gestión del mensaje y su posterior entrega al usuario final, utilizando para ello elementos propios de su arquitectura de red.

En particular, un OMV completo (Full MVNO) puede disponer de elementos como SMSC, HLR/HSS, plataformas de señalización, sistemas de gestión, facturación, validación y mecanismos propios de prevención del fraude, aún cuando utilice la red de acceso móvil del OMR para la entrega final del mensaje al usuario.

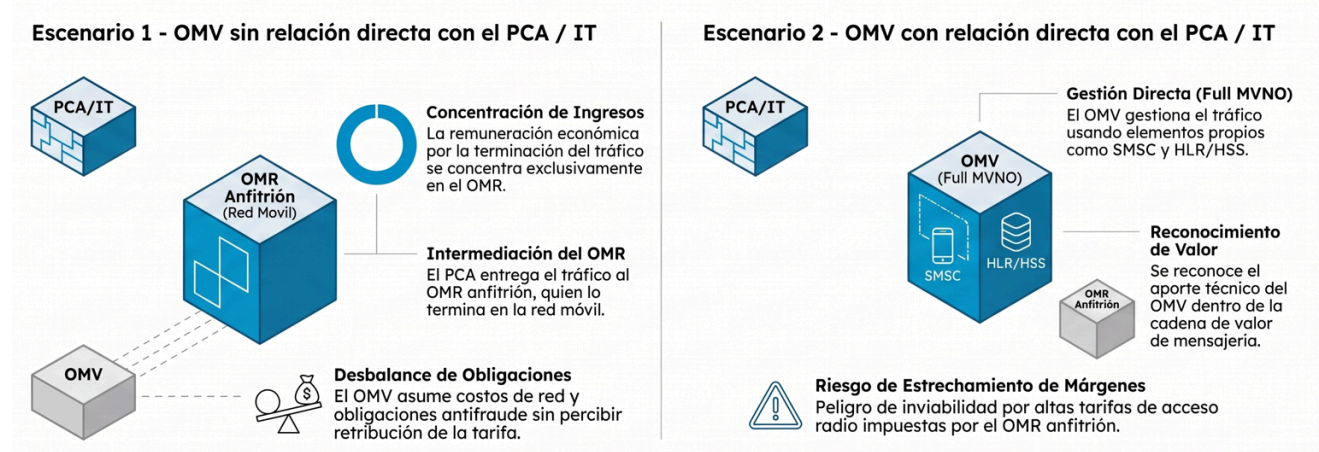
Por tanto, la sola utilización de la red de acceso del OMR no debería llevar a concluir que este realiza la totalidad de las funciones asociadas a la terminación A2P ni que, por esa única razón, deba percibir la totalidad de la remuneración.

La metodología de remuneración debe reconocer los elementos y funciones efectivamente aportados por cada agente. De lo contrario, se corre el riesgo de remunerar íntegramente al OMR por funciones que, en determinados modelos de OMV, son desarrolladas total o parcialmente por el propio OMV.

Este aspecto adquiere especial relevancia cuando el OMV compite con el OMR en la provisión de servicios corporativos asociados al tráfico A2P. En estos casos, el OMR es simultáneamente proveedor mayorista de elementos esenciales para el OMV y competidor en el mercado minorista y corporativo. Por ello, la regulación debe incorporar salvaguardas que impidan que las condiciones económicas de acceso a la red del OMR hagan inviable la prestación competitiva de servicios por parte del OMV.

A manera de ejemplo, si un OMV ofrece a un PCA un servicio A2P por \$5 por mensaje y debe remunerar al OMR un valor significativamente superior por la utilización de elementos de su red para completar la entrega del mensaje, podría producirse un **estrechamiento de márgenes** que limite la capacidad del OMV para competir efectivamente. Este riesgo debe ser considerado por la Comisión al definir la interacción entre la remuneración A2P y las condiciones económicas aplicables a la relación OMV-OMR.

Ilustración 3: Escenarios OVM-PCA



Fuente: elaboración propia

4.3. La interconexión directa como elemento de competencia y eficiencia

La posibilidad de que un OMV pueda establecer relaciones directas con PCA o IT, cuando técnica y jurídicamente corresponda, no constituye únicamente una cuestión de arquitectura de red. Tiene incidencia directa sobre la estructura competitiva del mercado A2P.

Una regulación que permita al OMV gestionar directamente determinadas etapas de la cadena puede generar eficiencias, incentivar inversiones en infraestructura propia y permitir que la remuneración se distribuya de acuerdo con las funciones efectivamente desarrolladas.

Por esta razón, consideramos necesario que la CRC revise las condiciones contractuales que puedan impedir, limitar o desincentivar injustificadamente que los OMV, en su calidad de PRSTM, establezcan relaciones directas con terceros, particularmente cuando cuentan con capacidad técnica para hacerlo.

En todo caso, la regulación debería preservar la posibilidad de que el OMV utilice la infraestructura del OMR para aquellas funciones que efectivamente requiere, pero sin que dicha dependencia pueda extenderse a funciones o relaciones que el OMV se encuentre en capacidad de gestionar directamente.

5. El mercado móvil altamente concentrado exige un análisis específico de los efectos sobre los OMV

Las condiciones actuales del mercado móvil colombiano hacen necesario que los efectos competitivos del régimen A2P sean analizados de manera particular respecto de los OMV. Esta consideración cobra especial relevancia en un mercado caracterizado por una **elevada concentración y una estructura con características de duopolio tras la integración de Tigo y Movistar**, en el que los OMR participan simultáneamente en los mercados mayorista y minorista.

Entendemos que la CRC viene realizando un seguimiento permanente de las condiciones de competencia del sector y de la evolución de las estructuras de mercado. En este contexto, consideramos necesario que dicho análisis incorpore de manera específica la situación de los OMV, teniendo en cuenta que su posición competitiva presenta características distintas a las de los OMR y que su capacidad para competir depende, en buena medida, de las condiciones económicas y técnicas bajo las cuales acceden a determinados insumos mayoristas.

Esta consideración resulta particularmente relevante en el marco de cada modificación regulatoria que pueda incidir sobre la estructura de costos de los OMV. En efecto, una medida que, considerada aisladamente, pueda resultar neutral desde el punto de vista competitivo para un OMR, puede producir efectos diferentes sobre un OMV debido a su escala, estructura de costos y dependencia de insumos mayoristas.

Por esta razón, consideramos que la evaluación de impacto competitivo de las medidas propuestas para el tráfico A2P debería incorporar un **análisis específico para los OMV**, que permita identificar si las nuevas condiciones de remuneración, las obligaciones asociadas a la gestión del tráfico o los costos derivados de su implementación pueden afectar de manera diferenciada su capacidad para competir.

En particular, resulta pertinente que la Comisión evalúe la posibilidad de que las condiciones económicas que resulten del nuevo régimen A2P generen un **estrechamiento de márgenes** para los OMV. Este análisis debería considerar, entre otros aspectos, la relación entre:

- los precios o ingresos que los OMV pueden obtener por la prestación de servicios A2P;
- los costos mayoristas que deben asumir frente al OMR por los elementos o servicios requeridos para prestar dichos servicios;
- los costos adicionales derivados de las obligaciones regulatorias de seguridad, trazabilidad y prevención del fraude; y
- las funciones y elementos de red que efectivamente son aportados por el propio OMV.

La evaluación resulta especialmente relevante cuando el OMR que suministra el insumo mayorista también participa en la prestación de servicios A2P al mercado corporativo. En este escenario, debe analizarse si la estructura resultante de costos mayoristas permite a un OMV eficiente competir efectivamente con el OMR en los segmentos en los que ambos participan.

No se plantea que la regulación deba asumir de manera anticipada la existencia de un estrechamiento de márgenes. Por el contrario, consideramos que debe **establecerse un mecanismo de análisis que permita identificar y evaluar este riesgo cuando las condiciones regulatorias o de mercado así lo ameriten**, particularmente frente a cambios en los valores de remuneración, eliminación o modificación de topes, incorporación de nuevas obligaciones o modificaciones en las condiciones de acceso.

En este sentido, la revisión de las condiciones de competencia no debería agotarse en el análisis de los mercados mayoristas o minoristas considerados de manera independiente. En el caso de los OMV, resulta necesario considerar la interacción entre ambos niveles, dado que un incremento en los costos de los insumos mayoristas puede trasladarse directamente a su capacidad de competir en el mercado minorista y en los segmentos corporativos.

Por ello, solicitamos que la CRC, en el marco del monitoreo de las condiciones de competencia que realiza sobre el sector, **incorpore expresamente el análisis de los efectos del régimen A2P sobre los OMV y, cuando corresponda, evalúe la existencia de riesgos de estrechamiento de márgenes**. Este análisis debería realizarse considerando las características particulares de cada proyecto regulatorio y los efectos económicos que sus medidas puedan generar sobre la estructura de costos de los operadores virtuales.

Lo anterior permitiría que las decisiones regulatorias mantengan una adecuada correspondencia entre los objetivos de seguridad, trazabilidad y eficiencia perseguidos por la regulación A2P y la necesidad de preservar condiciones de competencia efectiva. En particular, permitiría identificar oportunamente aquellas medidas que, aun cuando sean técnicamente aplicables de manera general, puedan producir efectos competitivos diferenciados sobre los OMV.

En consecuencia, consideramos necesario que la CRC valore, como parte del análisis de impacto de las medidas propuestas y de su seguimiento posterior, **la posición específica de los OMV, su estructura de costos y su capacidad efectiva de competir frente a los OMR**, incluyendo la evaluación de eventuales riesgos de estrechamiento de márgenes cuando las condiciones económicas del mercado o las medidas regulatorias así lo justifiquen.

6. Propuestas y solicitudes de ETB

En virtud de lo expuesto, solicitamos a la CRC ajustar la propuesta regulatoria con el fin de:

1. Reconocer expresamente las particularidades técnicas y económicas de los OMV completos.
2. Incorporar en la metodología los elementos de red que efectivamente aporta el OMV y que no hayan sido considerados en el modelo de empresa eficiente.
3. Establecer una regla clara de distribución de la remuneración A2P entre OMR y OMV, de acuerdo con las funciones, elementos de red y recursos efectivamente aportados por cada agente.
4. Evitar la doble remuneración de elementos o funciones que ya hayan sido reconocidos económicamente en el marco de la relación mayorista OMV–OMR, salvo que exista una diferenciación técnica y económica que justifique su reconocimiento adicional.
5. Garantizar el reconocimiento económico de las funciones asociadas a la prevención y gestión del fraude que sean efectivamente desarrolladas por el OMV y que impliquen inversiones, desarrollos tecnológicos o costos operativos a su cargo.
6. Diferenciar el tráfico A2P propio del OMV del tráfico A2P originado por PCA o terceros, de manera que la clasificación técnica de un mensaje como A2P no implique, por sí misma, la aplicación de una remuneración adicional cuando se trate de comunicaciones inherentes a la prestación de los servicios propios del OMV.
7. Incorporar salvaguardas de competencia que permitan prevenir que las condiciones económicas resultantes del régimen A2P generen un estrechamiento de márgenes o condiciones que afecten la capacidad de los OMV para competir efectivamente con los OMR en la prestación de servicios A2P.
8. Asegurar la correspondencia entre las obligaciones regulatorias asignadas, las funciones efectivamente desarrolladas, los costos asumidos y la remuneración reconocida, de manera que las medidas de seguridad, trazabilidad y prevención del fraude sean sostenibles para todos los agentes que participan en la cadena A2P.
9. Considerar las particularidades de las diferentes arquitecturas de OMV en la implementación del régimen A2P, de forma que las obligaciones y condiciones económicas establecidas sean técnicamente viables y no generen cargas adicionales derivadas de desarrollos, integraciones o adecuaciones que no hayan sido contempladas en el diseño regulatorio.
10. Realizar una mesa de trabajo específica con los OMV antes de la expedición de la resolución definitiva, con el propósito de revisar los impactos técnicos, económicos

y operativos de la propuesta regulatoria y, particularmente, la metodología de remuneración, la distribución de responsabilidades entre OMR y OMV, el tratamiento del tráfico propio, las obligaciones asociadas a la prevención del fraude y los desarrollos tecnológicos requeridos para su implementación.

Esta mesa de trabajo resulta especialmente necesaria teniendo en cuenta que la implementación del régimen A2P involucra desarrollos e integraciones sobre diferentes plataformas y arquitecturas de red, cuyos efectos pueden variar significativamente entre los OMR y los distintos modelos de OMV. La participación de estos últimos permitiría a la Comisión contar con información directa sobre las condiciones reales de implementación y evaluar oportunamente los impactos que la regulación definitiva podría generar sobre sus costos, inversiones, estructuras de operación y condiciones de competencia.

En este sentido, solicitamos que la mesa de trabajo se realice antes de la expedición de la resolución definitiva, de manera que las observaciones técnicas y económicas que surjan de este espacio puedan ser consideradas dentro del proceso regulatorio y, cuando resulte pertinente, incorporadas en el texto definitivo.

En conclusión, la regulación del ecosistema A2P debe asegurar una adecuada correspondencia entre quien desarrolla las funciones, quien asume los costos y quien recibe la remuneración. Esta condición resulta indispensable para que las medidas de seguridad, trazabilidad y prevención del fraude que pretende fortalecer la CRC sean sostenibles y, simultáneamente, compatibles con condiciones efectivas de competencia en el mercado móvil.

7. Solicitud de ampliación del plazo para la implementación de las listas DNO

Dado que el borrador de resolución hace parte del mismo proyecto regulatorio solicitamos a la CRC **ampliar el plazo previsto para la implementación de las listas DNO**, teniendo en cuenta la complejidad técnica y operativa que implica su incorporación a las diferentes plataformas y arquitecturas de los operadores.

La implementación de esta obligación no corresponde únicamente a una parametrización o configuración interna. Su adecuada ejecución requiere, entre otros aspectos, desarrollos tecnológicos, adecuaciones de plataformas, integración entre sistemas, definición y habilitación de interfaces, intercambio y validación de información, parametrización de reglas, realización de pruebas y ajustes derivados de los resultados obtenidos, lo que hace necesario contar con tiempos suficientes para coordinar, desarrollar y validar dichas adecuaciones.

En este sentido, consideramos que el plazo actualmente previsto debe ser revisado, de manera que permita realizar una implementación **gradual, técnicamente validada y sin afectar la continuidad y calidad de los servicios**. El plazo otorgado, en el caso de ETB, es reducido, lo que podría generar la necesidad de efectuar desarrollos acelerados,

incrementar el riesgo de errores de configuración o integración y generar reprocesos e inversiones adicionales que pueden evitarse mediante un periodo de implementación razonable.

Por lo anterior, solicitamos que la CRC **amplíe a tres (3) meses más el plazo de implementación de las listas DNO**. Lo anterior permitirá que los operadores puedan adelantar de manera ordenada las actividades de análisis, desarrollo, integración, pruebas y puesta en producción.

Asimismo, consideramos conveniente que el plazo de implementación contemple las diferentes etapas del proceso, incluyendo **diseño y desarrollo, integración, pruebas, estabilización y puesta en operación**, y que la CRC realice el seguimiento correspondiente durante estas etapas, especialmente frente a las dificultades técnicas que puedan surgir de la interacción entre las plataformas de los PRST.

Agradecemos a la CRC la oportunidad de participar en este proceso regulatorio y de presentar las consideraciones y propuestas contenidas en la presente comunicación. Reiteramos nuestra disposición para continuar contribuyendo, desde la experiencia de los operadores, a la construcción de un marco regulatorio que permita fortalecer la seguridad, trazabilidad y sostenibilidad del ecosistema A2P, garantizando al mismo tiempo condiciones adecuadas para la inversión, la innovación y la competencia efectiva en el mercado.

Esperamos que las consideraciones expuestas sean tenidas en cuenta en el desarrollo y expedición de la regulación definitiva y, particularmente, que se habiliten los espacios de diálogo y trabajo técnico solicitados con los OMV, con el fin de contribuir a una implementación técnicamente viable y acorde con las diferentes arquitecturas y modelos de operación existentes en el mercado.

Cordialmente,



LUDWIG CHRISTIAN CLAUSEN NAVARRO

Gerente Asuntos Públicos, Regulación y Sostenibilidad

Elaboró Tatiana Sedano Cardozo – Gerencia Asuntos Públicos, Regulación y Sostenibilidad