

Chía, Cundinamarca, 11 de septiembre de 2026

Doctor
FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA
Director Ejecutivo
Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)
Calle 59A Bis No. 5-53, Piso 9, Edificio Link Siete Sesenta
medidasantifraude@crcom.gov.co
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" y a su documento soporte. Proyecto regulatorio 2000-41-7-1, Fase 2, publicado para comentarios entre el 28 de agosto y el 11 de septiembre de 2026.

Respetado doctor Díaz:

Diego Damián Valdivieso Pinilla, identificado como aparece al pie de mi firma, en mi calidad de Representante Legal de HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P. (en adelante, Hablame), sociedad identificada con NIT 900.994.857-4, inscrita en el Registro de Proveedores de Contenidos y Aplicaciones e Integradores Tecnológicos (RPCAI) y asignataria de códigos cortos, presento dentro del término de participación sectorial los comentarios de la compañía al proyecto de resolución y al documento soporte de la referencia, con fundamento en los artículos 2.2.13.3.2 y 2.2.13.3.3 del Decreto 1078 de 2015 y en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011.

1. Presentación y alcance de los comentarios

Hablame es un integrador tecnológico que cursa tráfico de mensajería A2P hacia las redes de todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles (PRSTM) del país, por cuenta de entidades financieras, plataformas digitales, comercios, prestadores de salud y entidades públicas. La remuneración por la terminación de mensajes cortos de texto es el principal componente de nuestra estructura de costos y el insumo sin el cual la actividad no es posible, ningún cliente contrata un integrador que no pueda entregar mensajes a los usuarios de una de las redes móviles.

La compañía ha participado en todas las etapas de los dos proyectos regulatorios que confluyen en la propuesta que ahora se comenta. El 29 de diciembre de 2025 respondimos la consulta sobre alternativas regulatorias para la mitigación del fraude; el 9 de enero de 2026 presentamos comentarios al proyecto "Esquemas de remuneración mayorista de redes móviles", en los que respaldamos expresamente la actualización del cargo de terminación de SMS a \$0,03 por mensaje

con base en el Modelo de Empresa Eficiente Móvil 2025 y el esquema complementario de remuneración de capacidad adicional por transacciones por segundo (TPS); y el 23 de junio de 2026 formulamos observaciones al proyecto de resolución de la primera fase, varias de las cuales fueron acogidas en la Resolución CRC 8308 de 2026. Nuestra posición sobre la remuneración del SMS A2P ha sido la misma en todas esas oportunidades: la terminación de mensajes en cada red móvil es un monopolio, la regulación debe orientarla a costos eficientes mediante un tope y ese tope debe ser el mismo para todos los agentes que acceden a la red.

Los comentarios que siguen se refieren al artículo 1 del proyecto (nuevo artículo 4.2.7.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016), a los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 en cuanto lo desarrollan o instrumentan, y a los capítulos 6, 7, 9 y 10 y a los anexos 2, 4 y 5 del documento soporte, así como a los anexos publicados con el proyecto el 28 de agosto de 2026, en particular el anexo "Modelo de empresa eficiente", integrado por el modelo de costos con módulo de fraude y por su informe técnico. Todas las citas de documentos de la Comisión corresponden a la numeración impresa de cada documento. Los cálculos propios se basan en las cifras publicadas en el documento soporte y en sus anexos, suponen tráfico constante al nivel de 2025 y se presentan como órdenes de magnitud.

2. Síntesis de la posición de Hablame

El proyecto sustituye el tope regulado de remuneración por la terminación de SMS A2P (hoy equivalente a \$1 por mensaje en pesos de enero de 2022, es decir, cerca de \$1,2 en pesos corrientes) por una banda dentro de la cual el precio "se acordará directamente entre el PRSTM y el IT". El piso de la banda es de \$2,5 por mensaje; el techo resulta de multiplicar por 0,55 el ingreso promedio por mensaje que los propios operadores obtienen al vender mensajería A2P directamente a sus clientes, y la Comisión lo estima en \$8,1.

Hablame se opone a este esquema y solicita a la Comisión no adoptarlo en los términos propuestos, por las razones que se desarrollan a lo largo de este documento y que pueden resumirse así.

1. La Comisión ya determinó, con el mismo modelo de costos que invoca el proyecto, que el costo eficiente de terminar un mensaje corto de texto en una red móvil es de \$0,03, y propuso aplicar ese valor a los integradores tecnológicos en diciembre de 2025. El piso de \$2,5 es ese mismo costo de red más un recargo de \$2,47 por "seguridad y control técnico" que, según el anexo del modelo publicado con el proyecto, no remunera la terminación del mensaje sino la totalidad de un programa de mitigación del fraude "en los servicios móviles de voz y SMS": incluye medidas de voz y de tráfico P2P, una plataforma común a todos los servicios y, en cerca del 62%, consultas y capacidad de validación por mensaje, es decir, la función que la Resolución CRC 8308 de 2026 asignó al validador centralizado que los integradores financian. Un cobro construido para que su recaudo iguale el costo de un programa no es un cargo de acceso orientado a costos sino una contribución para financiar

ese programa, y la Ley 1341 de 2009 y la normativa andina no permiten recuperar por la vía del cargo de terminación componentes que no se requieren para prestar el servicio.

2. La negociación bilateral no es un mecanismo idóneo para fijar el precio de un insumo que solo puede suministrar un agente que, además, compite aguas abajo con quien lo demanda. La Comisión lo sabe y lo escribió en enero de 2026: la libre negociación del A2P "no se constituiría en una alternativa viable" porque "existe un monopolio en el acceso a la red" y porque el tope regulado "busca evitar la posibilidad de que los PRSTM puedan abusar de su poder de monopolio estrechando márgenes". El documento soporte de este proyecto reitera el diagnóstico (monopolio de terminación, integración vertical, riesgo de estrechamiento de márgenes y de exclusión, insuficiencia del derecho de la competencia ex post) y luego adopta el instrumento que ese diagnóstico descarta.
3. El techo está indexado al precio minorista del competidor integrado, se calcula sobre un promedio agregado autorreportado y, con los parámetros que la propia Comisión publica, deja al integrador sin margen: un integrador cuyos costos distintos de la red equivalgan al 55% de sus ingresos, que es el factor delta que la Comisión estimó, necesita vender por encima de \$18 por mensaje para pagar \$8,1 sin pérdida, cuando el precio promedio de venta directa de los operadores es de \$14,7. El estrechamiento de márgenes que la regulación ex ante debía prevenir queda incorporado en la fórmula.
4. El análisis costo-beneficio del documento soporte muestra que el bienestar de los consumidores disminuye en todas las alternativas evaluadas y más en la alternativa seleccionada; que el 89% de la "ganancia de bienestar social" que justifica la elección corresponde a mayores utilidades mayoristas de los operadores, esto es, a la transferencia que los integradores les harían; que los integradores, los proveedores de contenidos y aplicaciones y las empresas usuarias del canal no forman parte de la función de bienestar; y que el tráfico A2P generado por los integradores caería entre 67% y 82%. La medida no supera un juicio de proporcionalidad frente al mandato del numeral 1 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.
5. El proyecto distribuye de manera asimétrica los beneficios y los riesgos. Al operador se le garantiza por acto administrativo un ingreso por mensaje que duplica el vigente y que puede multiplicarlo por más de seis, sin que soporte ninguna de las cargas regulatorias, técnicas y financieras que sí soportan los integradores para acceder a su red. A los integradores se les impone un aumento inmediato de su principal costo, aplicable desde la publicación de la resolución sobre contratos plurianuales de precio fijo, licitaciones adjudicadas y ofertas en curso, sin senda ni régimen de transición y sin posibilidad jurídica de trasladarlo a sus clientes. Ese diseño compromete la seguridad jurídica, la confianza legítima y la continuidad de una parte de los agentes del mercado.

Por ello, Hablame formula una única propuesta: que el artículo 4.2.7.1 conserve la técnica regulatoria vigente, esto es, un único valor máximo de remuneración por mensaje, igual para todos los que acceden a la red, sin piso y sin banda, y que ese valor sea el costo eficiente de terminación que la propia Comisión calculó con el Modelo de Empresa Eficiente Móvil 2025 y aplica al SMS P2P desde el 1 de abril de 2026, \$0,03 por mensaje, complementado con el cargo fijo mensual por capacidad adicional en TPS que este proyecto conserva. La propuesta incluye, como parte integrante y no como alternativa, la aplicación e imputación del mismo valor al tráfico A2P que los operadores cursan como proveedores de contenidos y aplicaciones y obligaciones expresas de no discriminación. No formulamos propuestas subsidiarias: cualquier banda, cualquier piso y cualquier recargo por funciones que los integradores ya financian son incompatibles con el diagnóstico de la Comisión y con el marco legal, por las razones que se exponen. Las solicitudes concretas se agrupan en el capítulo 10 y las consecuencias jurídicas de expedir la resolución en los términos propuestos se exponen en el capítulo 11.

3. Consideraciones generales: un diagnóstico correcto y un remedio que lo contradice

3.1. Lo que el documento soporte reconoce

El capítulo 6 del documento soporte contiene el análisis de competencia más completo que la Comisión ha hecho sobre la mensajería A2P y sus conclusiones son, en lo esencial, las que los integradores tecnológicos han sostenido durante años. La Comisión constata que "cada operador móvil ejerce control exclusivo sobre la terminación del tráfico hacia sus propios abonados y, en consecuencia, se convierte en monopolista sobre su propia red de acceso para efectos de terminación", y que los integradores "no tienen alternativas para completar la entrega de mensajes a los usuarios finales, debiendo necesariamente contratar el acceso y la terminación con cada operador móvil".¹

Constata también que los operadores participan como proveedores de contenidos y aplicaciones en el mismo mercado que sus clientes mayoristas, que explican el 67,2% del índice de concentración y que Comcel, con el 26,58% del tráfico, es el agente con mayor participación en el mercado.² Sobre esa base advierte que la integración vertical "configura una asimetría competitiva frente a otros PCA e IT, quienes dependen necesariamente de las condiciones de acceso ofrecidas por los PRSTM", que "podría traducirse en incentivos para implementar estrategias comerciales o tarifarias que favorezcan sus propias operaciones aguas abajo" y que, "entre otros riesgos, podrían generarse incrementos en los costos de acceso para competidores, condiciones diferenciadas de

¹ Documento soporte, p. 30 y 43.

² Documento soporte, p. 42-43, tablas 3 y 4.

calidad o provisión del servicio, o prácticas que dificulten la capacidad competitiva de PCA e IT independientes".³

El tercer criterio del test lleva a la Comisión a concluir que las herramientas del derecho de la competencia "presentan limitaciones para corregir oportunamente los riesgos derivados de dicha estructura", pues "actúan una vez se ha materializado una conducta potencialmente anticompetitiva", y que por ello son necesarias "herramientas regulatorias ex ante que permitan establecer condiciones de acceso, transparencia y no discriminación". La inclusión del mercado en la lista de mercados susceptibles de regulación ex ante se justifica, en palabras del documento, para "limitar los riesgos derivados del control exclusivo de la terminación por parte de cada PRSTM y prevenir posibles efectos de exclusión o estrechamiento de márgenes asociados a la integración vertical", y para "preservar la replicabilidad económica de los agentes que participan en la cadena de valor".⁴ En la sección 7.1 la Comisión agrega que, en "un escenario de libertad tarifaria plena y ausencia de obligaciones regulatorias", el control de la terminación y la integración vertical "podrían generar incentivos para la implementación de prácticas anticompetitivas, tales como estrechamientos de márgenes o estrategias de exclusión frente a integradores tecnológicos independientes".⁵

Hablame comparte íntegramente este diagnóstico.

3.2. Lo que el articulado hace

El artículo 1 del proyecto dispone que la remuneración "se acordará directamente entre el PRSTM y el IT dentro de un rango". El rango tiene un límite inferior que impide pactar por debajo de \$2,5 y un límite superior que depende del precio al que el operador vende el servicio a sus propios clientes. No contiene ninguna regla de imputación interna, de separación contable, de oferta de referencia, de transparencia de los precios acordados ni de trato más favorable. La única cláusula de revisión se activa cuando el tráfico haya caído al menos 10% interanual durante tres trimestres consecutivos.

Entre el escenario que el documento soporte describe como peligroso ("libertad tarifaria plena y ausencia de obligaciones regulatorias") y el que el articulado adopta, la diferencia consiste en que el segundo garantiza al monopolista un precio mínimo superior en más del doble al vigente y le fija como precio máximo una fracción de su propio precio minorista. Ninguno de los dos límites opera en favor de quien depende del acceso. El piso elimina la única herramienta de negociación que un integrador conserva frente a un monopolista, que es ofrecer volumen a cambio de precio; el techo lo fija, en la práctica, el agente que vende el insumo. Lo que queda en medio no es una

³ Documento soporte, p. 43.

⁴ Documento soporte, p. 45-46.

⁵ Documento soporte, p. 49.

negociación entre partes, sino la determinación unilateral del precio de un insumo esencial por quien compite con su comprador.

Esta contradicción entre el análisis de mercado y la medida es, a nuestro juicio, el defecto central del proyecto, y no se corrige con ajustes de detalle. Los capítulos siguientes examinan por separado el mecanismo de negociación, el piso, el techo y la evaluación de alternativas; todos conducen al mismo punto.

3.3. La coherencia con las decisiones inmediatamente anteriores de la Comisión

Este proyecto no puede leerse aislado de los dos actos que lo preceden. En diciembre de 2025 la Comisión publicó el proyecto "Esquemas de remuneración mayorista de redes móviles", cuyo documento soporte concluyó que "el valor por terminación de SMS corresponde a \$0,03 pesos por mensaje, el cual refleja el costo eficiente de cursar tráfico de SMS bajo condiciones normales de operación", y propuso que ese mismo valor se aplicara a la remuneración de las redes "con ocasión de su utilización para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS", complementado con un cargo fijo mensual de \$47.063 por cada TPS adicional.⁶ La evaluación de alternativas de ese documento calificó ese diseño como el de mejor costo-efectividad, con una reducción del 81% del costo frente al statu quo.⁷ En el mismo documento la Comisión rechazó la solicitud de los operadores de sustituir el tope por libre negociación del A2P, en los términos que se transcriben en el capítulo 4, y respondió a TIGO que el monopolio de terminación "subsiste" en el segmento A2P y que "la tarifa tope también aplica a los SMS A2P".⁸

La Resolución CRC 8183 de 2026 fijó el cargo de terminación de SMS entre operadores en \$0,03 desde el 1 de abril de 2026 y mantuvo el valor de \$1 para el A2P "mientras la CRC adelanta una revisión integral de estos segmentos del mercado, en el marco del proyecto regulatorio orientado a la mitigación del fraude cibernético y al análisis de las responsabilidades e incentivos de los distintos agentes que participan en la cadena de valor".⁹ La Resolución CRC 8308 de 2026 anunció que "la segunda fase del proyecto de remuneración SMS A2P incorporará los costos eficientes de las medidas antifraude".¹⁰

El resultado de esa revisión integral es un piso 83 veces superior al costo eficiente calculado nueve meses antes y un techo 270 veces superior. No cuestionamos la facultad de la Comisión de revisar sus decisiones; cuestionamos que un giro de esa magnitud se apoye en un componente que el documento soporte no explica y que su propio anexo describe, no como un costo de la terminación

⁶ Documento soporte del proyecto "Esquemas de remuneración mayorista de redes móviles", diciembre de 2025, p. 102-103 y 107-109; proyecto de resolución publicado en esa oportunidad, hojas 7-8 y 13.

⁷ Documento soporte de diciembre de 2025, p. 108, tabla 7.

⁸ Documento soporte de diciembre de 2025, p. 47 y p. 99, nota 133.

⁹ Resolución CRC 8183 de 2026, transcrita en el proyecto de resolución, hoja 4-5, y en el documento soporte, p. 8.

¹⁰ Resolución CRC 8308 de 2026, considerandos, hoja 16.

del mensaje, sino como la recuperación de un programa completo de seguridad de voz y de mensajería. La propia Comisión fijó el estándar aplicable cuando, en el proyecto de diciembre de 2025, defendió el cambio a la metodología LRIC puro afirmando que este "no representa un cambio arbitrario respecto de decisiones anteriores, sino una adaptación razonada a un entorno sectorial distinto", y que ello evitaba "cualquier vulneración a los principios de interdicción de la arbitrariedad, sujeción al precedente administrativo o prohibición de ir contra los actos propios, pues el cambio metodológico se deriva directamente de la evolución del mercado y no de un cambio inmotivado del criterio técnico".¹¹ Ese estándar exige que el paso de \$0,03 a \$2,5 se sustente en costos de la terminación del mensaje acreditados como tales, y no en la suma de un programa de seguridad que abarca otros servicios. La Corte Constitucional ha señalado que la intervención del Estado en la economía "debe obedecer a motivos adecuados y suficientes" y "responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad".¹² Un acto administrativo de carácter general cuyo elemento determinante descansa en un cálculo que su propio soporte contradice (el anexo calcula un costo adicional de \$2,50 donde el documento soporte fija \$2,47) y que recupera costos que la ley excluye de la remuneración del acceso no está debidamente motivado, y la motivación no es una formalidad sino una condición de validez del acto, cuya ausencia o falsedad es causal de nulidad conforme al artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

4. La negociación bilateral dentro de una banda no es un mecanismo idóneo para fijar el precio de un insumo monopólico

4.1. Cómo se produce la asimetría y qué comportamiento cabe esperar de cada parte

Para entender por qué la banda no protege a nadie distinto del operador conviene describir con precisión la posición de cada parte en la negociación que el proyecto instituye.

El integrador necesita terminar mensajes en todas las redes. Sus clientes (un banco, una plataforma de comercio electrónico, una entidad pública) no segmentan sus bases de usuarios por operador ni aceptan que un código de verificación llegue a los abonados de dos redes y no a los de la tercera. Frente a cada operador, por tanto, el integrador carece de alternativa de suministro: no puede sustituir la red de Comcel por la de TIGO para llegar a los usuarios de Comcel. La Comisión describe esta situación como un "cuello de botella técnico insustituible".¹³ Su única fuente de poder de negociación ha sido, históricamente, el volumen: un integrador que agrega el tráfico de cientos de remitentes puede ofrecer al operador estabilidad y escala a cambio de un precio inferior al tope. El piso elimina exactamente esa herramienta.

¹¹ Documento soporte de diciembre de 2025, p. 132.

¹² Corte Constitucional, sentencia C-228 de 2010, fundamento jurídico 7, que reitera la sentencia C-615 de 2002.

¹³ Documento soporte, p. 49.

El operador, en cambio, tiene una alternativa completa. Si la negociación con un integrador no prospera, no pierde el tráfico: el remitente final seguirá necesitando llegar a sus abonados y podrá contratar directamente con el operador, que vende el mismo servicio a través de su unidad comercial de mensajería empresarial. Los operadores cursan hoy el 38,5% del tráfico A2P del país como proveedores de contenidos y aplicaciones.¹⁴ Para un operador integrado, el fracaso de la negociación con un integrador no es un costo sino una oportunidad comercial. Esa es la diferencia esencial con una negociación entre partes que se necesitan mutuamente.

Dado ese cuadro, el comportamiento racional de cada parte es previsible. El operador tiene incentivo para fijar el precio en el techo o cerca de él, porque cada peso adicional que cobra al integrador es simultáneamente un ingreso mayorista y un aumento del costo de su competidor en el mercado minorista. Tiene incentivo, además, para diferenciar entre integradores: puede ofrecer condiciones mejores a los que no compiten por las cuentas que le interesan y peores a los que sí lo hacen, sin que el proyecto contenga una regla que se lo impida ni un mecanismo que lo haga visible. Y tiene incentivo para usar el precio del insumo como instrumento de captación de clientes: conociendo el costo mayorista de su competidor, porque lo fija él mismo, puede ofrecer al cliente final un precio inferior a ese costo, o apenas superior, sin incurrir en pérdidas, porque su propia unidad minorista no paga ese cargo. El integrador, por su parte, solo puede aceptar el precio, dilatar la firma mientras opera bajo condiciones provisionales que el proyecto no define, o acudir a la Comisión.

El resultado de este juego no es un precio de equilibrio competitivo sino la convergencia hacia el techo, acompañada de dispersión de precios entre integradores en función de su condición de competidores del operador. Eso es, con otras palabras, lo que el documento soporte llama "incrementos en los costos de acceso para competidores" y "estrechamientos de márgenes o estrategias de exclusión frente a integradores tecnológicos independientes".

4.2. Las cargas que soportan los integradores y no soporta la unidad minorista del operador

La relación de acceso entre un integrador y un PRSTM no se agota en el pago de un cargo por mensaje. Según la experiencia de Hablame en sus relaciones de acceso con los operadores, para cursar tráfico A2P un integrador debe constituir y mantener las garantías financieras que los acuerdos de acceso exigen; participar en el Comité Mixto de Acceso previsto en el Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, en el que se dimensiona la capacidad de la relación,¹⁵ y en los comités técnicos, operativos y financieros que cada operador establece; adelantar conciliaciones periódicas, por lo general mensuales, de tráfico y facturación con cada red; disponer de una

¹⁴ Documento soporte, p. 43, tabla 4.

¹⁵ Documento soporte, p. 52: la carga normal "se determinará en el Comité Mixto de Acceso (CMA) entre el PRST y el integrador tecnológico (IT) o proveedor de contenidos y aplicaciones (PCA)".

plataforma tecnológica y de telecomunicaciones capaz de gestionar volúmenes, enrutar, autenticar sesiones y garantizar trazabilidad; contratar y mantener los medios de transmisión, enlaces dedicados, fibra óptica o redes privadas virtuales que cada operador exige para la conexión de plataformas; operar dentro de los límites de capacidad en transacciones por segundo que fija cada relación de acceso y pagar un cargo adicional cuando requiere más; y efectuar las consultas a la base de datos de portabilidad numérica necesarias para enrutar cada mensaje a la red correcta. A esas cargas se suman, desde la Resolución CRC 8308 de 2026, la financiación del validador centralizado, el conocimiento del cliente, la integración por API, el monitoreo, los reportes de incidentes y las campañas pedagógicas. La propia Comisión describió la actividad del integrador como una que "exige capacidades técnicas para gestionar volúmenes de tráfico, relacionamiento con PRST, enrutamiento, autenticación de sesiones, administración de clientes y trazabilidad de campañas".¹⁶

Ninguna de esas cargas recae sobre la unidad de mensajería empresarial del operador cuando vende el mismo servicio al mismo cliente. El operador no se exige garantías a sí mismo, no negocia su propia capacidad en un comité de acceso, no se cobra enlaces para llegar a su propio SMSC, no limita sus propias transacciones por segundo, no concilia consigo mismo y no paga cargo de terminación por los mensajes que entrega a sus abonados. La Comisión constató que los contratos de acceso fijan capacidades de 20 TPS en promedio y que más del 10% de los PCA activos cursan volúmenes que exceden esa capacidad,¹⁷ de modo que el integrador paga por una capacidad que el operador se asigna a sí mismo sin costo. La diferencia entre ambos no es marginal: es la totalidad de la estructura de costos de acceso del integrador, que para la unidad minorista del operador es cero.

Si el operador no compitiera aguas abajo, esa estructura sería simplemente el costo de hacer negocios con una red ajena. Como compete por los mismos clientes, es una ventaja competitiva estructural que la regulación debe neutralizar y que el proyecto amplía: al duplicar el cargo por mensaje y dejar el resto de las condiciones a la negociación, incrementa el único costo que el integrador no puede evitar y que el operador no soporta. La igualdad de condiciones entre competidores (Ley 1341 de 2009, artículo 2, numeral 2) y el trato no discriminatorio con cargo igual y acceso igual (artículo 50, numeral 1) exigen, como mínimo, que la regulación reconozca esta asimetría y la acote. El documento soporte no la menciona.

4.3. La información privilegiada del operador integrado y la competencia por los grandes clientes

El operador que cobra el cargo de acceso a un integrador conoce con exactitud uno de los principales componentes de costo de ese integrador, porque es él quien lo determina. Conoce

¹⁶ Documento de respuesta a comentarios de la primera fase, p. 78.

¹⁷ Documento soporte de diciembre de 2025, p. 101.

también su capacidad contratada, sus volúmenes de tráfico por código corto y, a través de los reportes y conciliaciones, la evolución de su negocio. Con el esquema propuesto conocerá, además, el valor exacto dentro de la banda que cada integrador paga, mientras que el integrador no conoce ni el costo real de la red ni las condiciones que el operador aplica a los demás ni las que aplica a su propia unidad comercial. Ninguna otra relación de competencia en el sector coloca a un agente en posición de fijar el costo de su rival y de presentarse, al mismo tiempo, ante el mismo cliente con una oferta construida sobre ese conocimiento.

Un ejemplo permite ver el mecanismo. Una entidad financiera, una empresa de servicios públicos o una entidad del Estado abre un proceso de selección para contratar el envío de sus mensajes de autenticación y notificación durante dos años. Concurren tres integradores y la unidad de mensajería empresarial de un operador. El operador sabe que los integradores pagan por el tráfico que termina en su red un valor que él mismo fijó dentro de la banda, por ejemplo \$7 por mensaje. Sabe también, con la estructura de costos que el propio documento soporte atribuye a los integradores, que ninguno de ellos puede ofrecer por debajo de un valor cercano a \$15,5 sin incurrir en pérdidas.¹⁸ Su propia unidad minorista no paga ese cargo. Puede, en consecuencia, presentar una oferta de \$10 por mensaje, inferior al costo de sus competidores y muy superior a su propio costo de red, y adjudicarse el contrato. Si además elevó el valor cobrado a los integradores en el trimestre anterior a la convocatoria, dentro de los márgenes que la banda le permite, el resultado es el mismo con mayor certeza. Nada en el proyecto impide esa conducta, la hace visible ni la corrige.

El ejemplo no describe una práctica excepcional sino el comportamiento racional de un agente integrado al que se le entrega la determinación del precio del insumo. Es el estrechamiento de márgenes que el documento soporte dice querer prevenir y, en los términos del régimen general de competencia, corresponde a la aplicación de condiciones discriminatorias para operaciones equivalentes y a la venta a un comprador en condiciones diferentes de las que se ofrecen a otro con la intención de disminuir la competencia (Decreto 2153 de 1992, artículo 50, numerales 2 y 4). Un diseño regulatorio que permite a un agente verticalmente integrado determinar, o influir de manera decisiva sobre, el principal costo mayorista de quienes compiten con él en el mercado minorista no es neutral entre competidores: es una ventaja regulada en favor de uno de ellos.

4.4. Por qué los límites de la banda no corrigen el problema

Un piso solo tiene sentido regulatorio cuando existe riesgo de precios predatorios por parte de quien vende, es decir, cuando el vendedor podría fijar precios por debajo de sus costos para excluir a otros vendedores. En un mercado de terminación no hay otros vendedores: cada operador es el único que puede terminar en su red. El piso no protege a ningún competidor del operador en el

¹⁸ Con la estructura de costos que la Comisión estimó para los integradores (costos distintos de la red equivalentes al 55% de los ingresos), el precio mínimo de venta para no incurrir en pérdidas es el cargo de acceso dividido por 0,45. Véase el numeral 6.3.

mercado mayorista, porque no existe. Protege únicamente el ingreso del monopolista, y lo hace a costa de quien no tiene alternativa.

El techo, por su parte, no está orientado a costos sino al precio minorista del propio operador. Un tope construido de ese modo no limita el poder de mercado; lo formaliza. Si el operador eleva el precio al que vende a sus clientes directos, o si la composición de esos clientes cambia hacia segmentos de menor volumen y mayor precio unitario, el techo sube. Como el cálculo es agregado para todos los operadores y se alimenta de información autorreportada, el operador con mayor volumen de venta directa determina el valor aplicable a todo el mercado. El capítulo 6 examina el techo en detalle.

Tampoco la solución de controversias resuelve la asimetría. La Comisión ha dicho que los mecanismos ex post "actúan una vez se ha materializado una conducta potencialmente anticompetitiva o se han producido efectos restrictivos sobre el mercado".¹⁹ Un trámite de solución de conflictos de varios meses, en el que la referencia normativa es una banda cuyo techo fija el operador, no disciplina el precio; lo confirma. La experiencia de Hablame es ilustrativa: la controversia con Colombia Móvil sobre el dimensionamiento de la relación de acceso y el número mínimo de TPS que el operador debía garantizar tuvo que ser resuelta por la Comisión mediante la Resolución CRC 7133 de 2023, y la propia Comisión reconoció en diciembre de 2025 que, pese a la posibilidad de negociar condiciones especiales abierta desde 2022, "se siguen presentando conflictos entre los operadores y los PCA relacionados con la capacidad cubierta por el cargo regulado".²⁰ Si la negociación de un parámetro técnico como la capacidad ha requerido la intervención del regulador, no hay razón para esperar que la negociación del precio, con incentivos mucho más intensos, funcione mejor.

4.5. Un techo que varía cada trimestre frente a contratos minoristas de precio fijo

El artículo 6 del proyecto prevé que la Comisión publique trimestralmente el valor del techo, calculado con el ingreso promedio del trimestre anterior, y que el valor publicado rijan "a partir del primer día del mes siguiente al de su publicación, para efectos de que los PRSTM e IT realicen el respectivo acuerdo".²¹ El límite superior de la banda cambia, por tanto, cuatro veces al año, y el proyecto no fija ninguna duración mínima para los precios acordados dentro de ella. Nada impide que el operador ajuste el valor cobrado al integrador cada vez que el techo se mueve.

Del otro lado de la relación, los contratos de Hablame con sus clientes, como los de los demás integradores, se celebran por uno, dos o más años, con precios por mensaje pactados desde el inicio, acuerdos de nivel de servicio, pólizas, cláusulas penales y, en el caso de las entidades públicas, con los precios ofrecidos en un proceso de selección, que no admiten modificación

¹⁹ Documento soporte, p. 45.

²⁰ Documento soporte de diciembre de 2025, p. 100 y p. 104, nota 142.

²¹ Proyecto de resolución, artículo 6, numeral 6.2, hoja 23.

unilateral. Un integrador no puede trasladar a un banco o a una entidad estatal un aumento de su costo mayorista con noventa días de diferencia entre uno y otro. El análisis de la Comisión, que trabaja con un precio de equilibrio y una elasticidad, no incorpora esta rigidez del mercado minorista, que es una de sus características más elementales.

La consecuencia es que el riesgo de variación del precio del insumo queda íntegramente en cabeza del agente que no lo controla. El operador recibe un ingreso que puede ajustar trimestralmente; el integrador asume un costo que puede subir trimestralmente y un ingreso que no puede modificar hasta el vencimiento de cada contrato. Con los márgenes estrechos que la propia estimación de la Comisión sobre la estructura de costos de los integradores deja ver, esa asimetría convierte cada publicación trimestral en un riesgo de pérdida que el integrador no tiene manera de cubrir. El efecto sobre la competencia es el descrito en el numeral 4.3: el operador, que sabe cuándo y cuánto subirá el techo porque depende de sus propios precios, puede programar sus ofertas minoristas con esa información.

4.6. La Comisión ya había llegado a esta conclusión

En el documento soporte de diciembre de 2025 la Comisión examinó la solicitud de los operadores de "reemplazar la tarifa tope regulada por un esquema de libre negociación de las condiciones de remuneración para la terminación de los SMS A2P" y la descartó en los siguientes términos:

"existen diferentes razones por las cuales desde el punto de vista de acceso y de historia regulatoria esta propuesta no se constituiría en una alternativa viable: (i) existe un monopolio en el acceso a la red, el PRSTM es la única opción de mercado que tiene el PCA para acceder a sus clientes actuales y potenciales. Con la regulación de tarifas tope se busca evitar la posibilidad de que los PRSTM puedan abusar de su poder de monopolio estrechando márgenes o fijando tarifas muy por encima de los costos eficientes; (ii) En todos los mercados mayoristas de telecomunicaciones en los cuales la terminación es monopólica la CRC mediante la fijación de tarifas tope o piso vela por la remuneración a costos eficientes y la transferencia de beneficios derivados de la disminución de los cargos de acceso asociados a dichas eficiencias".²²

En el mismo documento afirmó que "mantener un parámetro regulado basado en costos eficientes para la terminación de SMS continúa siendo necesario para evitar riesgos de precios excesivos, barreras de entrada o condiciones discriminatorias".²³ Y en la primera fase de este mismo proyecto, cuando TIGO pidió "libre negociación comercial" con "intervención regulatoria únicamente en caso de controversia o de conductas abusivas", la Comisión difirió la decisión a esta segunda fase indicando que evaluaría los efectos de cada alternativa "sobre la competencia, la eficiencia económica, la inversión, la sostenibilidad del ecosistema y los incentivos para la mitigación del

²² Documento soporte de diciembre de 2025, p. 99, nota 133.

²³ Documento soporte de diciembre de 2025, p. 121.

fraude".²⁴ La banda negociada es, en lo sustancial, la propuesta de TIGO. El documento soporte no explica qué cambió entre enero y septiembre de 2026 para que una alternativa "no viable" se convirtiera en la seleccionada.

4.7. La ausencia de garantías de no discriminación

El numeral 4.1.1.3.2 del artículo 4.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 dispone que los proveedores deben dar igual trato a todos los proveedores y no pueden otorgar "condiciones menos favorables que las que se otorgan a sí mismos o a algún otro proveedor", y el artículo 50 de la Ley 1341 de 2009 impone como primer objetivo del acceso y la interconexión el "trato no discriminatorio; con cargo igual acceso igual". Un operador que vende mensajería A2P al detal y que al mismo tiempo cobra a los integradores un cargo por terminación solo cumple ese principio si su unidad comercial se aplica internamente el mismo cargo. De lo contrario, la comparación entre el precio que ofrece al cliente final y el costo que impone al integrador no tiene ningún límite.

El proyecto no solo omite esa obligación sino que la excluye en su instrumento de reporte: el Formato T.5.2 propuesto ordena que, cuando el tipo de cliente sea "propio", es decir, cuando el operador actúe como proveedor de contenidos y aplicaciones, el campo de ingresos por remuneración "deberá diligenciar[se] [...] con '0'".²⁵ La regulación asume, entonces, que el tráfico A2P del operador no paga ni se imputa el cargo que sí pagan sus competidores. Esa asimetría es la base de cualquier estrategia de estrechamiento de márgenes y el proyecto la deja intacta.

Un segundo vacío se refiere al tráfico A2P que un operador, actuando como proveedor de contenidos y aplicaciones, termina en la red de otro operador. La remuneración entre operadores por la terminación de SMS opera bajo el esquema Sender Keeps All desde el 1 de mayo de 2025, y el parágrafo del artículo 4.3.2.10 de la Resolución CRC 5050 de 2016, en la redacción de la Resolución CRC 8183 de 2026, dispone que ese esquema no será aplicable "a la remuneración de las redes móviles con ocasión de su utilización a través de SMS para el tráfico de Aplicación a Persona (A2P) por parte de proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles (PRSTM), los integradores tecnológicos (IT) y proveedores de contenidos y aplicaciones (PCA)".²⁶ El tráfico A2P de un PRSTM está, por tanto, excluido del Sender Keeps All, pero el proyecto regula el caso del roaming automático nacional (artículo 2) y no dice qué valor se paga cuando el operador origina tráfico A2P propio con destino a otra red. Si ese tráfico se cursa a un valor pactado entre operadores, o sin remuneración, un mismo mensaje tendría un costo de terminación distinto para el operador y de hasta \$8,1 para el integrador. Solicitamos que la

²⁴ Documento de respuesta a comentarios de la primera fase, julio de 2026, p. 313 y 317.

²⁵ Proyecto de resolución, artículo 5, Formato T.5.2, sección A, campos 4 y 12, hojas 20-21: "Cuando el tipo de cliente sea propio, es decir cuando el PRST actúe como PCA, deberá diligenciar este campo con '0'".

²⁶ Resolución CRC 7007 de 2022, artículo 3 (numeral 4.3.2.10.2); Resolución CRC 8183 de 2026, artículo 3 (parágrafo del artículo 4.3.2.10).

Comisión aclare este punto y que, cualquiera sea la respuesta, el articulado establezca que el tráfico A2P originado por un PRSTM se remunera en las mismas condiciones que el de los integradores.

5. El piso de \$2,5 por mensaje

5.1. Composición del piso y lo que la Comisión ha dicho sobre el costo de red

El documento soporte explica que el valor de \$2,5 "resulta de adicionar un costo de \$2,47 pesos por concepto de seguridad y control técnico al cargo base de \$0,03 pesos por SMS que se había determinado originalmente en el proyecto de "Esquemas de Remuneración Mayorista de Redes Móviles".²⁷ El costo de utilizar la red representa, por tanto, el 1,2% del piso. Todo lo demás es un componente antifraude. El anexo del modelo publicado con el proyecto calcula, por su parte, un "costo unitario adicional por mensaje A2P" de \$2,50, de modo que el documento soporte y su anexo no coinciden: sumado al costo de red, el piso sería de \$2,53.²⁸

Sobre el costo de red no hay discusión: es el resultado del Modelo de Empresa Eficiente Móvil 2025 bajo la metodología LRIC puro, que la Comisión describe como aquella que "reconoce de manera explícita todos los costos incrementales relevantes (tanto CAPEX como OPEX) necesarios para atender la demanda proyectada del servicio regulado", incluidas "actualizaciones de software, incrementos de capacidad y demás inversiones adicionales requeridas sobre la red existente".²⁹ El modelo fue dimensionado con una demanda en la que el 98,2% del tráfico corresponde a A2P.³⁰ La Comisión verificó, además, que los SMSC instalados por los operadores "logran ofrecer, en conjunto, una capacidad de cerca de 33.000 TPS frente a un tráfico promedio mensual que en 2025 alcanzó los 3.310 millones de mensajes A2P y que demandaría 1.277 TPS en promedio", y concluyó que "tienen la capacidad suficiente para atender la demanda de los mensajes A2P sin implicar inversiones adicionales".³¹ Hablame respaldó ese resultado en enero de 2026 y lo sigue respaldando.

5.2. El anexo del modelo: un programa completo de seguridad de voz y de mensajería recuperado del tráfico A2P

La Resolución CRC 8308 de 2026 había remitido el detalle de los costos al "capítulo 9 y en el modelo de costeo anexo al documento soporte".³² Ese modelo es el que la Comisión publicó con

²⁷ Documento soporte, p. 52, nota 32.

²⁸ Anexo "Modelo de empresa eficiente" publicado con el proyecto el 28 de agosto de 2026: informe "Modelo de costos para la mitigación del fraude en servicios móviles y su recuperación a través del servicio SMS A2P" (Informe_Regulatorio_Fraude_Movil_A2P_v1.docx), sección 6, tabla de resultados agregados.

²⁹ Documento soporte de diciembre de 2025, p. 132.

³⁰ Documento soporte de diciembre de 2025, p. 107.

³¹ Documento soporte de diciembre de 2025, p. 101.

³² Resolución CRC 8308 de 2026, considerandos, hoja 12.

este proyecto, el 28 de agosto de 2026, como anexo "Modelo de empresa eficiente", integrado por el modelo de costos con un módulo de fraude y por un informe técnico que explica su construcción. El anexo permite conocer qué es el componente de \$2,47, y lo que muestra es que no se trata de un costo de la terminación del mensaje. El informe describe el objeto del ejercicio como determinar "el costo unitario del mensaje corto empresarial (A2P, aplicación a persona) que permite recuperar la totalidad de la inversión y de los gastos de operación del programa de mitigación del fraude en los servicios móviles de voz y SMS", y aclara que, "a diferencia de la tarifa publicada de SMS que está calculada con LRIC puro, esta tarifa emana de un costo directo [...] no es un costo marginal". La fórmula tarifaria se construyó, en palabras del informe, para que "los ingresos generados por el cobro unitario sobre cada mensaje A2P igualan exactamente el costo total del programa de mitigación, incluidos los componentes de voz".³³

El módulo de fraude costea cuarenta y siete componentes agrupados en ocho bloques: la plataforma común de gestión de fraude, el identificador de remitente, la validación centralizada de originadores, el control de patrones de tráfico atípico en SMS P2P, el mecanismo formal de coordinación, el monitoreo y etiquetado de llamadas, las listas propias de no originación y el bloqueo del enmascaramiento del identificador de llamada. Los flujos anuales del programa para el año base 2025 son de \$40.092 millones de inversión y \$31.985 millones de operación; el costo total de largo plazo asignado al servicio A2P, en valor presente 2026-2030, es de \$163.802 millones, que dividido entre una demanda A2P en valor presente de 67.206 millones de mensajes y ajustado por capital de trabajo y contribución regulatoria arroja el "costo unitario adicional por mensaje A2P" de \$2,50.³⁴ Con los flujos de la hoja "Fraude" del modelo, los bloques de voz y de P2P suman cerca de \$5.200 millones anuales y la plataforma común \$14.379 millones. Las dos partidas mayores del programa son "Consultas API A2P" y "Capacidad incremental de validación A2P", costeadas a USD 0,00031 por mensaje cada una (cerca de \$1,26 por mensaje a la tasa de cambio del modelo): juntas suman \$44.347 millones, cerca del 62% del costo anual. El resto del bloque de validación (integración y portal de conocimiento del cliente, base de datos de cumplimiento, base de datos de marcas y campañas, capacitación y auditoría) añade otros \$2.600 millones.³⁵

Esa descripción resuelve la discusión sobre la naturaleza del piso. El artículo 50 de la Ley 1341 de 2009 ordena "precios basados en costos más una utilidad razonable" para el acceso y la interconexión, y el numeral 4.1.1.3.3 del artículo 4.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016

³³ Informe técnico del anexo "Modelo de empresa eficiente", secciones 1, 2.2 y 5.

³⁴ Informe técnico del anexo "Modelo de empresa eficiente", secciones 4 y 6; modelo Modelo_Móvil_CRC_5G_v46_pub_E1_Fraude_vpub.xlsm, hoja "Fraude".

³⁵ Cálculos propios sobre los flujos del año 2025 de la hoja "Fraude" del modelo: bloques 6, 7 y 8 (voz) y 4 (P2P), \$5.198 millones; bloque 1 (plataforma común), \$14.379 millones; partidas "Consultas API A2P" (OPEX, \$22.017 millones) y "Capacidad incremental de validación A2P" (CAPEX, \$22.330 millones); total CAPEX más OPEX del programa, \$72.077 millones. Tasa de cambio del modelo: 4.071,75 pesos por dólar.

define los costos eficientes como los "incurridos en el proceso de producción de un bien o servicio de telecomunicaciones que correspondan a una situación de competencia". La normativa andina, que el Consejo de Estado ha aplicado a la Comisión, exige que los cargos de interconexión estén "orientados a costos" y sean "suficientemente desagregados para que el proveedor que solicita la interconexión no tenga que pagar por componentes o instalaciones de la red que no se requieran para el suministro del servicio".³⁶ Un controlador de sesión de borde para etiquetar llamadas, una lista de no originación de voz, las reglas contra la suplantación del identificador de llamadas internacionales o el módulo de patrones del tráfico P2P no se requieren para terminar un mensaje A2P. Son componentes de los servicios de voz y de SMS P2P, cuyos cargos de terminación la Resolución CRC 8183 de 2026 fijó a costo eficiente con el mismo modelo y que los operadores recuperan, además, en sus tarifas minoristas. Trasladar su costo al integrador es un subsidio cruzado entre servicios, y hacerlo a través del cargo de terminación es exactamente lo que la regla andina de desagregación prohíbe. Lo mismo vale para la plataforma común: un costo compartido entre voz, P2P y A2P no es un costo incremental del A2P bajo la metodología LRIC puro que la Comisión defendió en diciembre de 2025 como "una adaptación razonada", y el proyecto no explica por qué el mismo acto aplica LRIC puro a la red y costo totalmente distribuido a la seguridad.

Un cobro diseñado para que su recaudo iguale el costo de un programa, con independencia de que el mensaje use o no los recursos que lo integran, no tiene la estructura de un precio por un insumo sino la de una contribución destinada a financiar una finalidad de interés general. La competencia de la Comisión es regular "la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura" y los "precios mayoristas" (artículo 22, numeral 3, de la Ley 1341 de 2009). El artículo 338 de la Constitución Política reserva al Congreso la imposición de "contribuciones fiscales o parafiscales" y, cuando la ley permite que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones "como recuperación de los costos de los servicios que les presten", exige que "el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto" sean fijados por la ley; ninguna ley ha autorizado a la Comisión a repartir entre los integradores el costo de un programa de seguridad de los servicios de voz y de mensajería. El informe del anexo justifica la asignación al A2P con el principio de "causalidad del costo", pero el hecho generador del vishing y del smishing es la conducta de los defraudadores, que, como se expuso en la primera fase y la propia Comisión reconoció al referirse a las rutas grises y a las plataformas no establecidas (numeral 7.4), operan en buena parte por fuera del perímetro regulado, y no el tráfico legítimo de los integradores, que es precisamente el que las medidas protegen. El propio informe reconoce que "los usuarios finales, por su parte, son la población protegida".³⁷ Y la regla de "causalidad funcional" con la que la Comisión distribuyó las obligaciones de la primera fase asigna las medidas al operador porque es

³⁶ Decisión 462 de 1999 de la Comunidad Andina, artículo 30, literal b); Resolución 432 de 2000 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, artículo 18.

³⁷ Informe técnico del anexo "Modelo de empresa eficiente", secciones 7.1 y 7.2.

quien controla la red; por la misma regla, su costo es un costo del operador, como se desarrolla en el numeral 5.5.

Depurado el programa de lo que no corresponde al A2P (los bloques de voz y de P2P, la plataforma común y las funciones de validación y conocimiento del cliente que ya financian o ejecutan los integradores, según se expone en el numeral 5.4), los componentes propios del SMS A2P que quedan en el modelo (parametrización del identificador de remitente en el SMSC, cortafuegos de mensajería, integración con el SMSC, conectividad y almacenamiento) suman cerca de \$5.300 millones anuales, alrededor del 7% del costo del programa. Si se mantiene la proporción con la que el modelo llega a \$2,50, ese residuo equivale a menos de \$0,20 por mensaje.³⁸ El informe advierte, además, que su resultado "debe leerse como el valor central de un ejercicio paramétrico", construido con costos base expresados en dólares y no con inversiones acreditadas por los operadores, y que los conductores y costos unitarios "pueden recalibrarse con la información que aporten los agentes del ecosistema".³⁹ Un ejercicio paramétrico puede servir, a lo sumo, para fijar un límite máximo; no puede convertirse en un mínimo garantizado por acto administrativo. Solicitamos que la Comisión publique la conciliación entre los \$2,47 del documento soporte y los \$2,50 del anexo, explique el criterio con el que el costo del programa se divide entre la demanda A2P de un operador eficiente de 17.420 millones de mensajes anuales cuando el tráfico del mercado es de 38.295 millones, y se pronuncie de manera expresa sobre la recuperación de costos de voz y de P2P a través del cargo A2P.

5.3. El riesgo de doble contabilización que la propia Comisión advirtió

En la Resolución CRC 8308 de 2026 la Comisión explicó que sumar los costos medida por medida "podría sobreestimar la carga total al contabilizar varias veces componentes comunes, tales como: plataformas FMS; centros de operación y soporte; infraestructura de alojamiento; equipos de analistas e ingenieros; módulos de reportería; integraciones API; bases de datos; mecanismos de monitoreo y auditoría", y que el modelo técnico prevé "una plataforma operacional común que puede soportar las alternativas de SMS A2P, SMS P2P y voz".⁴⁰ El Anexo 5 del documento soporte, al describir los costos que sustentan el piso, incluye la "plataforma antifraude (base compartida operacional)" que "sirve como plataforma compartida para soportar las distintas medidas de mitigación del fraude aplicables tanto a servicios de voz como de mensajería", el "control de patrones de tráfico atípico en SMS P2P", el "mecanismo formal de coordinación para

³⁸ Cálculo propio sobre la hoja "Fraude" del modelo, sumando los flujos de 2025 de los componentes indicados (\$5.305 millones sobre \$72.077 millones); es un orden de magnitud que no replica la anualización de las inversiones ni el descuento a valor presente del modelo.

³⁹ Informe técnico del anexo "Modelo de empresa eficiente", sección 8.

⁴⁰ Resolución CRC 8308 de 2026, considerandos, hoja 15.

fraude en voz", el "monitoreo y etiquetado de llamadas", las "listas de no-originación" y la "prohibición del enmascaramiento del identificador de llamada".⁴¹

Las medidas de voz y de P2P no se recuperan por la vía de la remuneración de esos servicios: los cargos de terminación de voz y de SMS P2P fueron fijados a costos eficientes por la Resolución CRC 8183 de 2026 (el de SMS P2P en \$0,03 por mensaje) y entre operadores el SMS se remunera bajo Sender Keeps All. El documento soporte afirma que el modelo asigna los costos "utilizando impulsores de costo asociados, principalmente, al volumen de tráfico SMS A2P",⁴² y el anexo confirma lo que la palabra "principalmente" dejaba entrever: los bloques de voz se costean con el impulsor de eventos de voz, el de P2P con el tráfico P2P y la plataforma común con el total de requerimientos de todos los servicios, y la totalidad del resultado se divide entre la demanda A2P. El tratamiento del doble conteo que describe el informe, según el cual "la infraestructura de detección se paga una sola vez en la plataforma común", evita sumar dos veces un componente dentro del programa, pero no evita que el A2P pague componentes que no usa: la plataforma se paga una sola vez, íntegramente, por los integradores. La advertencia de la Resolución CRC 8308 sobre la sobreestimación se materializa así en el propio modelo.

5.4. Las funciones de validación ya son financiadas o ejecutadas por los integradores

El proyecto define el costo C como el asociado a "la recepción, validación, procesamiento y terminación del mensaje SMS A2P", incorporando "las actividades relacionadas con los mecanismos de prevención del fraude".⁴³ La Resolución CRC 8308 de 2026 distribuyó esas actividades de otra manera.

Los costos de implementación, gestión, operación y mantenimiento del validador centralizado "serán remunerados por parte de los asignatarios de código corto A2P", es decir, por los integradores, y su financiación "estará a cargo de los asignatarios del código corto A2P".⁴⁴ El validador realiza la "verificación documental, procesos de conocimiento del cliente (KYC), mantenimiento de registros, validación de plantillas, sincronización de información, disponibilidad de servicios de consulta en tiempo real y actualización continua de la información utilizada por los PRST".⁴⁵ El conocimiento del cliente lo ejecuta el integrador: "el asignatario del código corto A2P adelanta el KYC, esto es, ejecuta la verificación documental y celebra el contrato, mientras que el validador centralizado no rehace ese examen, sino que constata su realización... Se trata de una

⁴¹ Documento soporte, p. 107-109, Anexo 5.

⁴² Documento soporte, p. 51.

⁴³ Proyecto de resolución, artículo 1, hoja 9.

⁴⁴ Resolución CRC 8308 de 2026, artículo 6.13.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 (hoja 46-47) y artículo 17 (hoja 61).

⁴⁵ Documento de respuesta a comentarios de la primera fase, p. 118.

única diligencia con un único ejecutor".⁴⁶ En cuanto al operador, la Comisión precisó que "el procesamiento de los mensajes no requiere de consultas transaccionales al sistema de información del validador para cada SMS cursado, sino de la utilización de información previamente almacenada y actualizada dentro de las plataformas de cada PRST", que la validación de plantillas "se ejecuta de manera local en las plataformas de los PRST" y que la arquitectura opera "preservando el desempeño de las plataformas existentes y manteniendo la autonomía técnica de los PRST".⁴⁷

Con esa distribución, cobrar a los integradores \$2,47 por mensaje por "validación" a cargo del operador equivale a cobrar dos veces la misma función, y el anexo muestra que la duplicación no es una hipótesis. El bloque de "validación centralizada de originadores" del modelo incluye la integración y el portal de conocimiento del cliente, la base de datos de cumplimiento, la base de datos de marcas y campañas, la capacitación y la auditoría de cumplimiento, y sus dos partidas mayores son las consultas de validación por mensaje y la capacidad incremental de validación, ambas a USD 0,00031 por mensaje: cerca del 62% del programa es la función que el validador centralizado ejecutará con cargo a los integradores. El propio informe describe la validación centralizada como una infraestructura cuyo "costo se reparte entre" todos los actores, "asume su operación por un tercero designado, cuyos cargos corresponden a precios de mercado", y explica que el identificador de remitente "reutiliza el cortafuegos y el registro central de las demás medidas" y que "cada mensaje genera una consulta de validación contra el registro".⁴⁸ Ese tercero designado y ese registro son el validador centralizado que la Resolución CRC 8308 de 2026 creó y que los asignatarios de código corto pagan directamente. El modelo fue elaborado sobre el supuesto de una validación operada por el propio operador o por un tercero a su cargo, cuando la resolución expedida el 30 de julio de 2026 ya la había radicado en el validador con financiación de los integradores. La Comisión sostuvo en la primera fase que la remuneración del validador debía corresponder "exclusivamente a los costos... asociados al cumplimiento de las funciones previstas en la regulación, evitando subsidios cruzados o ventajas competitivas para cualquiera de los actores del ecosistema".⁴⁹ Y en esa misma fase PTC solicitó expresamente que "los costos derivados de las obligaciones adoptadas en la Fase I, incluida la tarifa del Validador Centralizado, serán considerados dentro de la base de costos que se evalúe en la revisión de la remuneración del ecosistema A2P".⁵⁰ El anexo indica que, en lo sustancial, así ocurrió: los integradores pagarían al validador y luego, a través del cargo, pagarían a los operadores por la misma función. Solicitamos

⁴⁶ Documento de respuesta a comentarios de la primera fase, p. 132.

⁴⁷ Documento de respuesta a comentarios de la primera fase, p. 109, 112 y 116.

⁴⁸ Informe técnico del anexo "Modelo de empresa eficiente", secciones 4.2 y 4.3; modelo del mismo anexo, hoja "Fraude", bloque 3.

⁴⁹ Documento de respuesta a comentarios de la primera fase, p. 121.

⁵⁰ Documento de respuesta a comentarios de la primera fase, p. 314.

que la Comisión concilie las dos decisiones y excluya expresamente de la remuneración del acceso toda función financiada por los asignatarios de código corto A2P o ejecutada por ellos.

5.5. Obligaciones preexistentes y beneficio propio del operador

Los operadores tienen desde antes de la Resolución CRC 8308 de 2026 "la obligación de hacer uso de herramientas tecnológicas adecuadas para prevenir que se cometan fraudes al interior de sus redes" (artículo 2.1.10.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016), obligaciones que, según la Comisión, "se mantienen y se complementan".⁵¹ La Comisión calificó las medidas seleccionadas como "incrementales y complementarias, aprovechando sistemas de monitoreo, motores de reglas, listas DNO y mecanismos de coordinación existentes",⁵² y en la respuesta a comentarios sostuvo que "la prevención del fraude, la seguridad del servicio, la gestión de usos indebidos de la red y la atención de reclamaciones hacen parte de las obligaciones propias de los operadores frente a sus usuarios", que la capacidad de un operador para prevenir el fraude "puede convertirse en un atributo relevante de calidad y reputación" y que la pérdida de confianza de los usuarios afecta "la sostenibilidad y reputación del ecosistema en su conjunto".⁵³ Comcel, por su parte, describió en esa etapa a un operador "que ha realizado inversiones significativas en algoritmos avanzados e Inteligencia Artificial".⁵⁴

Un costo que corresponde a una obligación general del servicio, que protege la red, la reputación y los usuarios del propio operador, y que se apoya en plataformas que el operador ya tenía, no es un costo incremental causado por el tráfico de los integradores. La regla de "causalidad funcional" que la Comisión invocó para distribuir las cargas de la primera fase, según la cual la obligación "se asigna al agente que se encuentra en posición técnica, jurídica y operativa para prevenir, controlar o mitigar el riesgo",⁵⁵ conduce a que cada agente asuma el costo de las medidas que están bajo su control, no a que uno de ellos traslade las suyas a los demás a través del precio de un insumo esencial.

5.6. Proporcionalidad entre el recaudo y los costos que se pretenden recuperar

Con el tráfico de 2025 reportado en el documento soporte (38.295 millones de mensajes A2P, de los cuales aproximadamente 23.546 millones fueron cursados por integradores y proveedores de contenidos independientes de los operadores), un componente de \$2,47 por mensaje equivale a cerca de \$58.000 millones al año cobrados a los integradores, o cerca de \$95.000 millones si se

⁵¹ Resolución CRC 5111 de 2017, artículo 2.1.10.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016, reproducido en el numeral 2.1.10.7.1.1 de la redacción adoptada por la Resolución CRC 8308 de 2026 (hoja 23); documento de respuesta a comentarios de la primera fase, p. 22.

⁵² Resolución CRC 8308 de 2026, hoja 14.

⁵³ Documento de respuesta a comentarios de la primera fase, p. 202, 207 y 210.

⁵⁴ Documento de respuesta a comentarios de la primera fase, p. 205.

⁵⁵ Resolución CRC 8308 de 2026, hoja 15.

computa sobre la totalidad del tráfico A2P. Frente al cargo vigente, el pago adicional de los integradores sería del orden de \$30.600 millones anuales al piso y de \$162.500 millones anuales al techo; en cinco años, entre \$153.000 millones y \$812.000 millones, sin considerar el crecimiento del tráfico.⁵⁶

Esas magnitudes deben compararse con las referencias que la propia Comisión ha publicado: el costo del programa completo según el anexo, \$72.077 millones anuales en el año base para un operador eficiente y \$163.802 millones a valor presente en cinco años, y el total de reclamaciones por smishing y vishing ante la Superintendencia Financiera en 2024, \$92.235 millones, de los cuales \$47.892 millones por smishing.⁵⁷ A \$2,50 por mensaje sobre el tráfico de 2025, el recaudo anual supera los \$95.000 millones: un solo eslabón, que no origina el fraude, pagaría cada año más que el valor de todas las reclamaciones por fraude a través de mensajes y llamadas del año más alto de la serie y el doble de las reclamaciones por smishing. No se trata de negar que las medidas tengan costo; se trata de que un cargo cuyo recaudo iguala o supera el daño que pretende evitar, y que se causa a perpetuidad sobre un tráfico creciente, no guarda relación razonable con el fin que lo justifica.

El diseño agrava la desproporción de dos maneras. Las inversiones en plataformas, integraciones y desarrollos son, en su mayor parte, costos de implantación con vida útil definida (el propio modelo asigna a las plataformas una vida útil de seis años y calcula la tarifa sobre un horizonte de cinco); un cargo por mensaje sin fecha de término ni mecanismo de ajuste los recupera indefinidamente y, con tráfico creciente, los recupera varias veces. Y el proyecto no prevé revisión del componente antifraude una vez amortizadas las inversiones, ni una senda decreciente, ni un ajuste por diferencia entre costos proyectados y reales. La Comisión aplicó sendas graduales cuando redujo cargos de acceso en 2011 y en 2022;⁵⁸ no hay razón para que un aumento de más del doble se aplique de inmediato y sin término.

5.7. La distribución asimétrica de beneficios y riesgos

Conviene contrastar las dos posiciones que el proyecto crea. Al operador se le garantiza, por acto administrativo, un ingreso mínimo por mensaje que duplica el vigente y un ingreso máximo que lo multiplica por más de seis, con el argumento de financiar un programa de seguridad de voz y de mensajería estimado paramétricamente, que no corresponde a inversiones acreditadas por los operadores ni a costos de la terminación del mensaje. Ese ingreso no depende de que el operador compita, innove o reduzca costos; se causa por cada mensaje que un tercero necesita entregar a sus

⁵⁶ Cálculos propios sobre las tablas 3 y 4 del documento soporte (p. 42-43) y el valor del techo (p. 67): tráfico A2P de 2025 de 38.295 millones de mensajes, de los cuales el 38,5% corresponde a los PRSTM como PCA y 23.546 millones a IT y PCA independientes; tráfico constante, sin descontar la caída que el propio modelo de la Comisión prevé.

⁵⁷ Informe técnico del anexo "Modelo de empresa eficiente", secciones 2.1 y 6; documento de respuesta a comentarios de la primera fase, p. 20.

⁵⁸ Documento soporte de diciembre de 2025, p. 6-7 y nota 9.

abonados. Al integrador, en cambio, no se le garantiza nada: continúa vendiendo en un mercado minorista de libre competencia, en el que compite con el propio operador, con contratos de precio fijo y sin ninguna posibilidad regulatoria de trasladar el aumento. Debe decidir si absorbe el nuevo costo, si intenta renegociar con sus clientes en condiciones que el proyecto no le facilita o si abandona los segmentos en los que el nuevo cargo hace inviable la operación.

Las cifras del propio documento soporte muestran la magnitud de la transferencia. Con el tráfico de 2025, el paso de \$1,2 a \$2,5 por mensaje representa cerca de \$30.600 millones anuales adicionales para los operadores y exactamente ese mismo monto como costo adicional para los integradores y proveedores de contenidos independientes; al techo de \$8,1, la cifra se aproxima a \$162.500 millones anuales. Cada peso es simultáneamente un ingreso regulado para un agente y un costo no trasladable para otro. Un ejemplo con los parámetros que la Comisión publica lo ilustra: un integrador que hoy vende a \$3 por mensaje, paga \$1,2 de acceso y tiene costos distintos de la red equivalentes al 55% de sus ingresos conserva un margen del orden del 5%; con el piso de \$2,5, el mismo integrador pierde \$1,15 por cada mensaje que cursa; con el techo de \$8,1, pierde \$6,75. Un integrador que vende a \$5 por mensaje pasa de un margen del 21% a una pérdida de \$0,25 por mensaje al piso y de \$5,85 al techo.⁵⁹ El informe del anexo confirma el punto con sus propias cifras: reconoce que la cadena de valor factura a las marcas un valor "cercana a 4,16 pesos por mensaje" y sostiene que un cargo de \$2,50 "se ubica dentro de esa brecha"; con la estructura de costos que la misma Comisión estimó, un integrador que vende a \$4,16 solo puede pagar hasta \$1,87 de terminación sin incurrir en pérdidas, de modo que el piso deja en pérdida al integrador promedio del propio modelo.⁶⁰

Un cambio de esa naturaleza obliga a las compañías a ajustes financieros, operativos y laborales inmediatos, con efectos sobre la inversión, el empleo y la continuidad de una actividad que ocupa personal técnico calificado en decenas de empresas nacionales. El proyecto no evalúa ninguno de esos efectos ni ofrece a los integradores contrapartida alguna por el aumento de sus costos: no reduce sus cargas de la primera fase, no les asegura condiciones de acceso, no les garantiza un margen replicable. La asimetría no está solo en el nivel del cargo. Está en que la regulación protege el ingreso de una de las partes y deja el riesgo íntegro en la otra.

5.8. El piso como figura regulatoria

Desde la Resolución CRC 4458 de 2014, que extendió a los integradores y proveedores de contenidos los cargos regulados de terminación de SMS, el régimen aplicable ha sido siempre de tope. La Resolución CRC 8308 de 2026 lo recuerda: la terminación de SMS "no solo se encontraba regulada mediante un tope tarifario aplicable al intercambio de tráfico entre operadores móviles,

⁵⁹ Cálculo ilustrativo con la estructura de costos estimada por la Comisión en el documento soporte, p. 53-54: costos distintos de la red equivalentes al 55% de los ingresos, de modo que el margen por mensaje es el precio de venta menos el 55% de ese precio menos el cargo de acceso.

⁶⁰ Informe técnico del anexo "Modelo de empresa eficiente", sección 7.4. Cálculo: $4,16 \times 0,45 = 1,87$.

sino que dicho tope también resulta aplicable a la provisión del servicio de acceso a la red mediante SMS por parte de los PRSTM a los IT y a los PCA".⁶¹ En diciembre de 2025 la Comisión explicó el sentido de esa técnica: "los valores fijados en la regulación general corresponden a límites máximos de remuneración. Por lo tanto, durante la negociación de las condiciones comerciales, los proveedores pueden acordar valores inferiores, reflejando las eficiencias que logren alcanzar con el tiempo en la provisión de los servicios mayoristas".⁶²

Un piso hace lo contrario: impide que las eficiencias se trasladen y garantiza al monopolista un ingreso mínimo con independencia de sus costos. La Comisión ha sostenido que un pago que "no guardaría relación con el tráfico cursado, el uso de infraestructura, ni con costos técnicos atribuibles a la prestación del servicio... no constituye una remuneración orientada a costos eficientes".⁶³ Un mínimo garantizado cuyo componente principal es un programa de seguridad ajeno a la terminación del mensaje se encuentra exactamente en esa situación. Al respecto anotamos que la Resolución CRC 4458 de 2014, al extender el cargo a los integradores, sostuvo que la remuneración "no sólo debe atender al criterio de cargo igual-acceso igual, sino que esta además debe obedecer al parámetro de costos eficientes" y que "no es posible involucrar criterios que toleren algún tipo de diferenciación por parte del regulador en función del contenido".⁶⁴ El proyecto identifica ahora como "causa adicional del problema" el trato equivalente que la regulación ha dado al P2P y al A2P,⁶⁵ pero reconoce que ambos "convergen en una misma característica económica y estructural en el mercado de terminación"⁶⁶ y que la diferencia técnica que la propia Comisión identifica es la de capacidad,⁶⁷ que el cargo por TPS adicional ya remunera. Si el costo de terminar un mensaje es el mismo, la diferencia de 83 veces entre el cargo P2P y el piso A2P no es una diferenciación por costos sino por tipo de cliente.

5.9. El tráfico A2P de los propios operadores

La Comisión aclaró en la primera fase que los mensajes que los operadores envían a sus usuarios "corresponden a tráfico A2P y no pueden exceptuarse del esquema de trazabilidad".⁶⁸ Las medidas antifraude protegen, por tanto, todo el tráfico A2P, incluido el 38,5% que cursan los operadores. Sin embargo, el proyecto solo recupera su costo del tráfico de los integradores. El anexo indica que el modelo divide el costo del programa entre la demanda A2P total del operador eficiente modelado (17.420 millones de mensajes en 2025 y 67.206 millones a valor presente en el

⁶¹ Resolución CRC 8308 de 2026, hoja 4.

⁶² Documento soporte de diciembre de 2025, p. 33.

⁶³ Documento soporte de diciembre de 2025, p. 164.

⁶⁴ Resolución CRC 4458 de 2014, considerandos.

⁶⁵ Documento soporte, p. 14-15.

⁶⁶ Documento soporte, p. 30.

⁶⁷ Documento soporte de diciembre de 2025, p. 107; documento soporte, p. 14.

⁶⁸ Documento de respuesta a comentarios de la primera fase, p. 163.

horizonte), sin distinguir el tráfico propio del operador del de los integradores; el proyecto, en cambio, solo cobra a los integradores y ordena reportar con cero el tráfico propio. El resultado es que el operador se apropia sin costo de la porción de la protección correspondiente a su propio tráfico, que es el 38,5% del mercado: un subsidio de los integradores a la unidad aguas abajo de su competidor. Solicitamos que cualquier valor que se adopte se aplique e impute por igual a todo el tráfico A2P, con independencia de quién lo origine.

6. El techo determinado mediante retail minus

6.1. Un techo indexado al precio del competidor

El límite superior de la banda es $RM = \text{delta} \times \text{Iprom}$, donde Iprom es el "ingreso promedio por mensaje SMS A2P percibido por los PRSTM en la prestación directa del servicio de mensajería A2P a los clientes atendidos directamente", calculado trimestralmente "como el cociente entre los ingresos totales de dicho servicio en el trimestre inmediatamente anterior y el total de mensajes A2P cursados para el mismo servicio en ese período".⁶⁹ La variable que determina el techo es, entonces, el precio al que los operadores venden al detal el servicio en el que compiten con los integradores.

Esta construcción tiene tres consecuencias. La primera es que quien controla el techo es quien vende el insumo: un aumento de los precios de venta directa del operador eleva automáticamente el precio máximo que puede cobrar a sus competidores. La segunda es que el cálculo es agregado para todos los operadores y se alimenta de información autorreportada, sin regla de asignación de ingresos por paquetes o servicios asociados y sin auditoría; el operador con mayor volumen de venta directa (Comcel, con el 26,58% del tráfico como proveedor de contenidos) determina en la práctica el techo aplicable a la relación de todos los integradores con todos los operadores. La tercera es que un promedio no garantiza replicabilidad: el operador puede mantener precios altos con sus clientes pequeños, que elevan Iprom, y ofrecer precios bajos a las grandes cuentas por las que compite con los integradores, sin que el techo capte esa diferencia. El documento soporte sostiene que la publicación trimestral del valor evita que su determinación "quede sujeta a la interpretación individual de cada PRSTM",⁷⁰ pero un valor público y verificable no deja de estar determinado por la conducta de quien lo cobra.

6.2. La fórmula, tal como está redactada

El proyecto define el factor delta como el "porcentaje del ingreso promedio (Iprom) correspondiente a los costos evitables por el PRSTM asociados a la comercialización y provisión minorista del servicio de mensajería SMS A2P y que, por tanto, no hacen parte del costo de

⁶⁹ Proyecto de resolución, artículo 1, hoja 9-10.

⁷⁰ Documento soporte, p. 74.

utilización de la red móvil".⁷¹ Un esquema retail minus consiste en tomar el precio minorista y restarle los costos que el vendedor evita al prestar el servicio al por mayor; el precio mayorista que resulta es $I_{prom} \times (1 - \delta)$. La fórmula del proyecto, en cambio, multiplica I_{prom} por δ , es decir, por la proporción de costos evitables, que por definición no hacen parte del costo de utilización de la red. Con los parámetros publicados, el techo correcto bajo la propia lógica del proyecto sería $0,45 \times I_{prom}$, aproximadamente \$6,6 y no \$8,1. Solicitamos que la Comisión aclare si se trata de un error de transcripción y, en todo caso, que corrija la fórmula. Anticipamos, sin embargo, que la corrección no resuelve el problema de fondo, como se explica a continuación.

6.3. El factor delta se estimó con los costos de los integradores y deja al integrador sin margen por construcción

Un retail minus mide lo que el operador integrado se ahorra al no comercializar el servicio al detal; los costos evitables relevantes son los de su propia división minorista. La Comisión Europea, al describir el examen del estrechamiento de márgenes, toma como referencia los costos incrementales de largo plazo "de la división aguas abajo de la empresa dominante integrada", y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha señalado que en ese análisis "deben tomarse en consideración principalmente los precios y los costos de la empresa afectada en el mercado minorista".⁷² El proyecto no hizo eso. Estimó delta como el promedio simple, para "una muestra de 20 empresas IT", de la razón entre sus costos operacionales distintos del acceso a la red más sus impuestos y sus ingresos, con información del RUES y del Formato T.5.2.⁷³ No se indica qué empresas integran la muestra, con qué criterio se seleccionaron, cómo se aislaron los ingresos de SMS de los de otros servicios que esas empresas prestan, ni por qué los impuestos se tratan como costo evitable de comercialización.

El resultado, $\delta = 0,55$, significa que, según la Comisión, los costos de un integrador distintos del pago a la red equivalen al 55% de sus ingresos. Un integrador con esa estructura cubre sus costos solo si el cargo de terminación no supera el 45% de su precio de venta. Para pagar el piso de \$2,5 debe vender por encima de \$5,56 por mensaje; para pagar el techo de \$8,1, por encima de \$18. El ingreso promedio de venta directa de los operadores implícito en el proyecto es de \$14,7 por mensaje (\$8,1 dividido por 0,55). Al techo, por tanto, un integrador tan eficiente como los de la muestra no puede igualar el precio promedio de su competidor sin incurrir en pérdidas. Y aun si el techo se corrigiera a $0,45 \times I_{prom}$, el margen sería exactamente cero, porque el factor delta se construyó sin incluir utilidad alguna para el integrador: la fórmula transfiere íntegramente al operador el excedente que hoy remunera la actividad de agregación.

⁷¹ Proyecto de resolución, artículo 1, hoja 10.

⁷² Comisión Europea, Comunicación 2009/C 45/02, apartado 80; Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia de 17 de febrero de 2011, asunto C-52/09, TeliaSonera, apartado 46. Traducción libre.

⁷³ Documento soporte, p. 53-54.

Esto es lo que la doctrina y la jurisprudencia de competencia denominan estrechamiento de márgenes: una situación en la que el margen entre el precio del insumo y el precio minorista del operador integrado "no permite ni siquiera a un competidor igualmente eficiente operar de forma rentable en el mercado descendente de manera duradera".⁷⁴ El documento soporte anuncia que la regulación ex ante se justifica precisamente para "prevenir posibles efectos de exclusión o estrechamiento de márgenes". El techo propuesto no los previene; los produce.

6.4. La Comisión abandonó el retail minus y lo volvió a descartar en 2026

La remuneración mayorista de la operación móvil virtual se rigió por un esquema retail minus hasta que la Resolución CRC 7007 de 2022 lo sustituyó por topes tarifarios por unidad de servicio. En el proyecto de diciembre de 2025 ETB solicitó retomar la metodología de ingreso promedio para la operación móvil virtual y WOM pidió aplicar retail minus a la tarifa de roaming automático nacional; la Comisión optó, en ambos casos, por tarifas orientadas a costos bajo LRIC puro.⁷⁵ En ese mismo documento la Comisión afirmó que "el costo eficiente de un insumo no puede ser superior al precio que el mercado reconoce al producto final",⁷⁶ y calificó las cláusulas mayoristas ligadas al comportamiento de los precios minoristas como contrarias "al principio de libertad tarifaria", con la advertencia de que "podrían derivar en prácticas anticompetitivas".⁷⁷ No encontramos en el documento soporte de este proyecto una explicación de por qué el instrumento descartado para los operadores móviles virtuales, agentes que, como los integradores, dependen de la red de un competidor, resulta adecuado para la mensajería A2P.

6.5. El techo frente al mandato legal de precios orientados a costos

El artículo 50 de la Ley 1341 de 2009 ordena que el acceso y la interconexión se rijan, entre otros objetivos, por "precios basados en costos más una utilidad razonable"; el numeral 3 del artículo 22 atribuye a la Comisión la regulación de la remuneración por el acceso y uso de redes, de los "precios mayoristas" y de "los criterios de eficiencia del sector"; el numeral 3 del artículo 2 ordena tener en cuenta "la remuneración a costos eficientes del acceso a dicha infraestructura"; y el numeral 4.1.1.3.3 del artículo 4.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 dispone que la remuneración por el acceso "debe estar orientada a costos eficientes", definidos como los que "correspondan a una situación de competencia" e incluyan "una utilidad razonable". El Consejo de Estado, al confirmar la nulidad del esquema Sender Keeps All impuesto en el artículo 2 de la Resolución CRC 2346 de 2010, recordó que la normativa andina "sí establece la necesidad de

⁷⁴ Comisión Europea, Comunicación 2009/C 45/02, apartado 80 (traducción libre). En el mismo sentido, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencias de 14 de octubre de 2010, asunto C-280/08 P, Deutsche Telekom, y de 17 de febrero de 2011, asunto C-52/09, TeliaSonera.

⁷⁵ Documento soporte de diciembre de 2025, p. 12-13, 44 y 159-160.

⁷⁶ Documento soporte de diciembre de 2025, p. 17.

⁷⁷ Documento soporte de diciembre de 2025, p. 163.

garantizar que los cargos de interconexión sean transparentes, razonables y orientados a costos", y en decisiones anteriores ha reiterado, con fundamento en la Decisión 462 y en la interpretación prejudicial del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, que los cargos de interconexión deben ser "transparentes y razonables, orientados a costos"; la Resolución 432 de la Comunidad Andina dispone, por su parte, que "deberán estar orientados a costos, complementados con un margen razonable de utilidad".⁷⁸

Un precio máximo igual a una fracción del precio minorista del vendedor no es un precio basado en costos más una utilidad razonable. Es un precio basado en el precio. Que el proyecto lo combine con un piso que sí se dice basado en costos no cambia su naturaleza: entre \$2,5 y \$8,1 no hay ningún costo, hay poder de negociación, y el capítulo 4 explica de quién.

7. Observaciones sobre el análisis económico y la evaluación de alternativas

7.1. La definición del mercado relevante

El proyecto define un único "Mercado Mayorista de acceso y terminación de mensajes cortos de texto (SMS) A2P en todo el territorio nacional" y mide su concentración con el índice Herfindahl-Hirschman calculado sobre las participaciones de los proveedores de contenidos e integradores, que arroja 1.137 puntos.⁷⁹ Ese índice no mide la concentración del mercado de terminación; mide la del mercado aguas abajo de agregación y provisión de mensajería, que es otro. En el mercado de terminación, por definición de la propia Comisión, cada operador tiene el 100% de la terminación hacia sus abonados. Así lo entendió Ofcom al revisar el mismo mercado en 2025: identificó de manera preliminar "51 mercados separados de terminación mayorista de SMS A2P, uno por cada proveedor móvil", consideró que cada uno tiene poder significativo de mercado y "capacidad e incentivo para elevar sus precios de terminación a un nivel excesivamente alto", y documentó aumentos de entre 15% y 75% desde 2021.⁸⁰ Así funciona también la regulación colombiana de la terminación de voz, en la que la definición nacional del mercado no ha impedido que cada operador sea tratado como monopolista de su propia terminación.

La definición importa por sus consecuencias. Si el mercado relevante es la terminación en cada red, cada PRSTM ostenta posición dominante en él y el remedio que corresponde a esa posición es el que la Comisión ha aplicado desde hace más de una década a la terminación de voz, desde 2011 a la terminación de SMS entre operadores y desde 2014 al SMS de los integradores: un precio

⁷⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 21 de noviembre de 2024, radicación 25000-23-24-000-2010-00344-01; sentencias del 20 de noviembre de 2020, radicación 25000-23-24-000-2004-00310-01, y del 27 de enero de 2022, radicación 25000-23-24-000-2004-00173-03; Decisión 462 de 1999, artículo 30; Resolución 432 de 2000, artículo 18.

⁷⁹ Documento soporte, p. 42.

⁸⁰ Ofcom, Business messaging: Review of the A2P SMS termination market, consulta del 28 de enero de 2025, párrafos 1.7 y 1.8. Traducción libre.

orientado a costos, igual para todos los que acceden. La "baja concentración" del mercado aguas abajo no es un argumento a favor de la negociación; es, en todo caso, la prueba de que existe un mercado competitivo que la regulación mayorista debe proteger. Solicitamos que la Comisión precise la definición del mercado en ese sentido o, cuando menos, que declare que cada PRSTM tiene posición dominante en la terminación de SMS A2P en su propia red y adopte las medidas que corresponden a esa declaratoria.

Anotamos, además, que la Comisión constató en 2021 la posición dominante de Comcel en el mercado de servicios móviles, confirmó esa constatación al resolver el recurso y la revocatoria directa, y ha adoptado sobre esa base medidas de promoción de la competencia,⁸¹ que ese mismo agente es el mayor proveedor de contenidos del país y explica el 62% del índice de concentración del mercado A2P, y que en la primera fase la propia Comisión describió al PRSTM como un agente que "concorre al mercado A2P como competidor de los destinatarios de la medida", razón por la cual suprimió una facultad de suspensión unilateral del acceso para eliminar "el riesgo señalado de instrumentalización anticompetitiva de la relación de acceso".⁸² Entregar a ese agente la determinación del precio del insumo, dentro de una banda cuyo techo depende de su propio precio minorista, no es coherente con esas constataciones.

7.2. El análisis costo-beneficio

La tabla 5 del documento soporte reporta, en miles de pesos, los resultados de la evaluación de las tres alternativas. El bienestar de los consumidores es de \$624.612 en el statu quo, de \$571.511 en la alternativa 2 y de \$554.276 en la alternativa 3: una reducción de 8,5% y de 11,3%, respectivamente.⁸³ El numeral 1 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 ordena a la Comisión "establecer el régimen de regulación que maximice el bienestar social de los usuarios". La alternativa seleccionada es la peor para los usuarios entre las tres que la Comisión evaluó.

El "bienestar social" que justifica la elección aumenta porque la función utilizada suma al excedente de los consumidores los beneficios de los operadores en los mercados minorista y mayorista. Descomponiendo la variación de la alternativa 3 frente al statu quo, de los \$19.252 millones de aumento, \$17.137 millones (el 89%) corresponden al incremento de los beneficios mayoristas de los operadores, \$2.185 millones a sus beneficios minoristas y -\$70 millones al bienestar de los consumidores. Los beneficios mayoristas adicionales de los operadores son, por definición, los pagos adicionales de los integradores. La función de bienestar no incluye el excedente de los integradores, ni el de los proveedores de contenidos y aplicaciones, ni el de las

⁸¹ Resolución CRC 6146 de 2021, confirmada por las Resoluciones CRC 6380 de 2021 y 6492 de 2022; Resolución CRC 7285 de 2024.

⁸² Documento de respuesta a comentarios de la primera fase, p. 291-292.

⁸³ Documento soporte, p. 68, tabla 5.

empresas y entidades que pagan el servicio.⁸⁴ Con esa especificación, cualquier aumento del cargo mayorista mejora el bienestar social por construcción: la transferencia de un peso del integrador al operador cuenta como ganancia y no tiene contrapartida. Un análisis de impacto normativo que omite a los agentes directamente afectados por la medida no cumple la función que le asigna el documento CONPES 3816 de 2014.

El resultado del statu quo revela un segundo problema. Los beneficios mayoristas de los operadores en el escenario base son negativos (-\$6.949 millones) porque la Comisión compara el cargo vigente de \$1,2 con un costo de \$2,5 que incluye medidas antifraude que no se han implementado. Se supone lo que debe demostrarse: que el costo de terminar un mensaje A2P es hoy de \$2,5.

La tabla 6 contiene, a nuestro juicio, la evidencia más importante del documento. Muestra el tráfico A2P por línea que generarían los integradores bajo cada alternativa: en Comcel prepago pasa de 281 mensajes en el statu quo a 94 en la alternativa 2 y a 50 en la alternativa 3; en TIGO prepago, de 154 a 69 y a 44; en PTC prepago, de 536 a cero.⁸⁵ La propia Comisión estima que el esquema que propone reduciría el tráfico de los integradores, en el caso de Comcel prepago, entre 67% y 82%, y hasta el 100% en PTC. Es la cuantificación, hecha por el regulador, del efecto de exclusión que la regulación ex ante debía prevenir. El mecanismo de revisión del parágrafo 4 del artículo propuesto, que solo se activa tras tres trimestres consecutivos de caída interanual igual o superior al 10%, esto es, después de nueve meses de contracción sostenida, llega mucho después de lo que el modelo anticipa y no ofrece ninguna consecuencia distinta de "adelantar la revisión".

Sobre la estimación que alimenta esas simulaciones, observamos que la elasticidad de -0,41 se obtuvo con precios implícitos observados en un rango estrecho alrededor del cargo vigente y se aplicó a incrementos de 108% y 575%, fuera de la muestra; que el ajuste del modelo es del 61%; que la simulación adopta el techo como precio de la alternativa 3 pero el documento afirma luego que el precio lo fijará la negociación; y que el modelo no incorpora la respuesta de los precios minoristas de los operadores, la migración de clientes hacia la venta directa ni la sustitución hacia canales IP que la propia Comisión reconoce como presión competitiva.⁸⁶ Anotamos, en fin, que el informe del anexo del modelo afirma que la demanda A2P "sólo se contrae de manera apreciable ante precios por mensaje muy superiores a los niveles colombianos", lo que contradice la elasticidad y la caída de tráfico que el otro anexo del mismo proyecto estima con esos mismos precios. Los resultados de las tablas 6 a 8 son, por ello, frágiles; y, aun así, son el único sustento cuantitativo de la elección.

⁸⁴ Documento soporte, p. 55-56 y 65-66, donde $W = EC + EP$ y EP corresponde a los beneficios de las firmas del mercado de servicios móviles más los de la terminación mayorista de SMS A2P.

⁸⁵ Documento soporte, p. 69-70, tabla 6.

⁸⁶ Documento soporte, p. 56-57 y 98-104, Anexo 2; p. 33-35. El anexo de evaluación de alternativas publicado con el proyecto (script de simulación) confirma que las alternativas 2 y 3 se simularon con precios de \$2,5 y \$8,098.

7.3. Impactos no evaluados

El documento soporte no contiene ninguna estimación del efecto de la medida sobre los integradores tecnológicos, pese a identificar 78 proveedores de contenidos e integradores en el mercado, 68 de ellos agrupados como "otros", con participaciones individuales inferiores al 3% y una participación conjunta del 23,13%.⁸⁷ Tampoco sobre los clientes empresariales, sobre las entidades públicas que usan el canal, ni sobre los usos que el propio documento describe como críticos: códigos de verificación, alertas bancarias, confirmaciones de citas médicas, notificaciones logísticas, alertas de emergencia, información sobre beneficios sociales y coordinación institucional para la búsqueda de personas desaparecidas.⁸⁸

La omisión no es menor porque el propio análisis de sustituibilidad concluye que los usuarios empresariales "continuarían demandando el servicio de SMS A2P aun frente a incrementos en el precio, dado que no cuentan con alternativas que reproduzcan de manera equivalente sus atributos".⁸⁹ Una demanda inelástica significa que el sobreprecio se traslada. Los primeros en recibirlo serán las entidades financieras y las plataformas digitales que usan el SMS como segundo factor de autenticación, es decir, como herramienta de seguridad. El proyecto encarece la autenticación de los usuarios en nombre de la lucha contra el fraude. En la primera fase, Colombia Fintech advirtió que los costos del validador podrían trasladarse "a los asignatarios de SENDER ID, incluidas las entidades financieras", y otros participantes que esos costos "probablemente se trasladarán a las empresas y, finalmente, a los usuarios mediante tarifas más altas".⁹⁰ Lo mismo vale, multiplicado, para un cargo de \$2,5 a \$8,1 por mensaje.

La medida se suma, además, a las cargas que la primera fase impuso a los integradores: financiación del validador, conocimiento del cliente con estándar reforzado, integración por API, monitoreo continuo, reporte de incidentes en dos horas, campañas pedagógicas y formación interna. La Comisión reconoció que la implementación de las medidas "exigirá ajustes técnicos y operativos por parte de los agentes que participan en el ecosistema de mensajería A2P" y que el régimen de plantillas "implica cargas operativas para los agentes que cursan tráfico A2P".⁹¹ La Superintendencia de Industria y Comercio pidió a la Comisión, en su concepto sobre la primera fase, "explicar cómo el análisis de costos permite valorar la proporcionalidad económica de las cargas previstas, tanto por subtemática como de manera agregada" y "precisar si la distribución de dichos costos entre los distintos agentes del ecosistema fue considerada".⁹² La evaluación agregada

⁸⁷ Documento soporte, p. 42, tabla 3.

⁸⁸ Documento soporte, p. 31-33.

⁸⁹ Documento soporte, p. 38.

⁹⁰ Documento de respuesta a comentarios de la primera fase, p. 89 y 100.

⁹¹ Documento de respuesta a comentarios de la primera fase, p. 78 y 160.

⁹² Resolución CRC 8308 de 2026, hoja 10.

de las cargas que soportan los integradores no aparece en este proyecto, que era el lugar donde debía hacerse.

El efecto previsible de esa acumulación es la salida de los integradores pequeños y medianos y el desplazamiento de las cuentas grandes hacia la venta directa de los operadores, que ya cursan el 38,5% del tráfico. Varios participantes de la primera fase lo anticiparon: una "reducción de integradores tecnológicos que concentraría el mercado en los operadores móviles y fortalecería el duopolio".⁹³ Las tablas 6 a 8 del documento soporte, que muestran caída del tráfico de los integradores con aumento de las utilidades minoristas de los operadores, describen exactamente ese desenlace. Un mercado A2P concentrado en dos grupos de operadores (Comcel y el ente integrado TIGO-Movistar, que el propio modelo trata "como un ente integrado que toma decisiones de manera unificada")⁹⁴ es lo contrario de la pluralidad de oferentes que la regulación debe promover.

Por último, un aumento regulado de entre dos y siete veces en el precio del SMS altera la elección entre canales. La Comisión sostiene que el SMS es el canal que llega a los usuarios sin plan de datos (solo el 55% de las líneas de uso personal disponía de uno en 2025) y a las zonas sin cobertura adecuada de datos, y que WhatsApp y RCS no son sustitutos plenos.⁹⁵ Encarecerlo acelera la migración de los remitentes hacia plataformas IP, entre ellas el RCS que los propios operadores comercializan, y debilita el canal que mejor protege a la población sin conectividad. El principio de neutralidad tecnológica del numeral 6 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009 no exige que todos los canales cuesten lo mismo, pero sí que la regulación no cree por sí misma una distorsión de esa magnitud entre servicios funcionalmente comparables.

7.4. La tesis según la cual los cargos bajos fomentan el fraude

El documento soporte recoge, sin evaluarla, la opinión de operadores y gremios según la cual "tarifas significativamente bajas disminuyen las barreras económicas para el envío masivo de mensajes, facilitando la ejecución de prácticas fraudulentas".⁹⁶ Cuando TIGO planteó esa tesis en 2025, la Comisión respondió que los cargos de acceso "responden a criterios de eficiencia económica, transparencia y orientación a costos, buscando garantizar condiciones de competencia y un uso eficiente de los recursos de red", y que su definición se sustenta "en una metodología técnica y económica" con el propósito de asegurar "la adecuada recuperación de costos".⁹⁷ Esa es la respuesta correcta y sigue siéndolo.

⁹³ Documento de respuesta a comentarios de la primera fase, p. 8, 18 y 99.

⁹⁴ Documento soporte, p. 66-67 y Anexo 4.

⁹⁵ Documento soporte, p. 33-37.

⁹⁶ Documento soporte, p. 47-48.

⁹⁷ Documento de alternativas regulatorias, noviembre de 2025, p. 23.

El precio no es un instrumento antifraude idóneo. Como lo expusieron varios integradores en la primera fase, buena parte del fraude se origina por fuera del perímetro regulado (suplantación del remitente, numeración ilegal o no atribuida, rutas grises internacionales, plataformas clandestinas, SIM farms y simboxes),⁹⁸ y ese tráfico no paga el cargo de terminación A2P. Encarecer el canal legítimo no encarece el fraude; desplaza tráfico legítimo hacia canales menos trazables. Tampoco es necesario: la primera fase adoptó el Sender ID, el validador centralizado, el régimen de plantillas y el conocimiento del cliente precisamente porque, en palabras de la Comisión, "las obligaciones de trazabilidad del tráfico A2P atacan las rutas grises y las plataformas no establecidas" y porque "un ecosistema en el que todo originador formal está identificado, verificado y es trazable permite a los PRST, al validador y a las autoridades concentrar la capacidad de detección y bloqueo sobre el tráfico que carece de esos atributos".⁹⁹ Y no es proporcional: castiga con un sobreprecio permanente al tráfico legítimo para disuadir a quien de todos modos no paga el cargo.

7.5. La experiencia internacional citada en el documento soporte

El documento soporte invoca la revisión de Ofcom del mercado de terminación de SMS A2P para señalar que el regulador británico optó por "un esquema de supervisión ex-ante basado en compromisos voluntarios" en lugar de un tope.¹⁰⁰ La lectura completa de esa decisión apunta en sentido contrario al proyecto. Ofcom consideró que cada proveedor móvil tiene poder significativo de mercado, propuso un precio máximo de 1,60 peniques por mensaje a valores de diciembre de 2020, indexado a la inflación, y solo decidió no continuar con la revisión tras recibir de los cuatro mayores proveedores compromisos de precios máximos comunicados a Ofcom, con un solo aumento por período de doce meses y preaviso mínimo de sesenta días, cuyo cumplimiento anunció que monitoreará, después de que los agregadores le informaran que "en general tienen poca opción distinta de trasladar los aumentos de precios de terminación".¹⁰¹ Ninguna de esas decisiones contempla un piso ni un techo indexado al precio minorista del operador. En la India, el regulador fijó en 2013 un cargo de terminación de SMS "basado en costos", de 2 paise por mensaje, aplicable por igual a todos los proveedores de acceso, y trató el spam y las comunicaciones comerciales por la vía del régimen de registro de telemarketing y no del cargo de terminación.¹⁰² Los referentes que invoca el informe del anexo apuntan en la misma dirección: en

⁹⁸ Documento de respuesta a comentarios de la primera fase, p. 14 y 24 (síntesis de los comentarios de Aldeamo y del escrito conjunto de Blipblip, Nexvia e Inalambria). El propio documento soporte de este proyecto menciona el "uso de rutas no autorizadas" entre las prácticas identificadas (p. 24).

⁹⁹ Documento de respuesta a comentarios de la primera fase, p. 25.

¹⁰⁰ Documento soporte, p. 16-17.

¹⁰¹ Ofcom, consulta del 28 de enero de 2025, párrafos 1.8 y 3.65, y statement del 31 de octubre de 2025, párrafos 1.7, 4.5, 4.7, 4.10 y 5.24. Traducción libre.

¹⁰² TRAI, The Short Message Services (SMS) Termination Charges Regulations, 2013 (No. 7 of 2013), 24 de mayo de 2013, regulación 3 y memoria explicativa, párrafo 30; Press Information Bureau, comunicado del 27 de mayo de 2013.

la India el cargo de depuración del sistema de registro lo pagan los originadores a la plataforma de registro, en Estados Unidos las tarifas de registro y verificación se pagan a The Campaign Registry y en Singapur al registro de identificadores de la IMDA. En todos los casos el costo de la verificación se paga a quien verifica, separado de la terminación, que es exactamente el diseño que la Resolución CRC 8308 de 2026 adoptó con el validador financiado por los integradores; ninguno financia medidas de voz con el mensaje empresarial, y el aumento de "hasta un 70 por ciento" en el Reino Unido que el mismo informe menciona fue lo que Ofcom identificó como problema de competencia, no como modelo a seguir.¹⁰³ La experiencia comparada, en lo que tiene de útil, confirma que el instrumento adecuado frente al monopolio de terminación es un tope orientado a costos, no una banda negociada.

8. Otras consideraciones jurídicas y de procedimiento

8.1. Abogacía de la competencia

El proyecto controla precios, establece un trato distinto para el tráfico de los operadores y el de sus competidores, y puede reducir el número de agentes en el mercado. Cada uno de esos efectos corresponde a una de las preguntas del cuestionario adoptado por la Resolución SIC 44649 de 2010 en desarrollo del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009: el control o la influencia sustancial sobre los precios, el trato diferenciado a unas empresas con respecto a otras y la limitación del número de empresas en el mercado. Solicitamos que, al diligenciar el cuestionario, la Comisión responda afirmativamente a esas preguntas y las sustente, y que remita a la Superintendencia de Industria y Comercio la totalidad de los comentarios recibidos, como lo prevé el artículo 2.2.2.30.8 del Decreto 1074 de 2015. Si la Superintendencia formula recomendaciones y la Comisión decide apartarse de ellas, deberá "manifestar de manera expresa dentro de las consideraciones de la decisión los motivos por los cuales se aparta", conforme al artículo 7 de la Ley 1340 de 2009. Hablame remitirá copia de este escrito a la Superintendencia.

8.2. Transparencia del procedimiento y plazo de participación

El proyecto introduce simultáneamente una nueva definición de mercado relevante, una nueva metodología de remuneración, un modelo econométrico y un modelo de costos con un módulo de fraude de cuarenta y siete componentes, y fue sometido a comentarios durante once días hábiles. El artículo 2.2.13.3.3 del Decreto 1078 de 2015 fija un mínimo de diez días hábiles, que se cumplió, y exige la publicación de los soportes técnicos. Los anexos publicados el 28 de agosto de 2026 contienen el modelo de costos y el modelo econométrico, pero no la memoria de cálculo del factor delta ni la identificación de la muestra de veinte integradores con la que se estimó, y el documento soporte y el anexo del modelo no coinciden en el valor del componente antifraude (\$2,47 y \$2,50). Solicitamos que la Comisión publique esa memoria y esa conciliación, junto con

¹⁰³ Informe técnico del anexo "Modelo de empresa eficiente", secciones 2.3 y 7.3.

los resultados del requerimiento 2026-024 que no estén sujetos a reserva, y que, si el articulado definitivo mantuviera cualquier componente distinto del costo de red, lo someta con su soporte a un nuevo período de comentarios. La Superintendencia de Industria y Comercio recomendó a la Comisión, en la primera fase, "procurar un tratamiento claro, sistemático y suficiente de las observaciones presentadas por terceros, especialmente de aquellas con posible incidencia en la libre competencia económica".¹⁰⁴ Un pronunciamiento de esa naturaleza sobre el componente antifraude exige que la Comisión responda de manera expresa a lo que su propio anexo revela: que el cargo recupera del A2P costos de voz, de P2P y de funciones que el validador ejecutará con cargo a los integradores.

8.3. Contratos en ejecución, seguridad jurídica, confianza legítima y ausencia de un régimen de transición

El artículo 6 del proyecto aplica el valor de \$2,5 desde la publicación de la resolución en el Diario Oficial y dispone que los acuerdos de acceso se actualicen dentro de los tres meses siguientes; el documento soporte precisa que ello ocurre "sin que dicha actualización condicione la aplicación de las nuevas condiciones de remuneración".¹⁰⁵ El aumento del cargo es, por tanto, inmediato y no admite adaptación.

Los integradores y los proveedores de contenidos estructuraron su actividad sobre el régimen vigente. En el caso de Hablame, los contratos con los clientes se celebraron por periodos de uno, dos o más años, con precios por mensaje pactados, cláusulas de permanencia, acuerdos de nivel de servicio, pólizas de cumplimiento, garantías, multas y cláusulas penales que no pueden modificarse unilateralmente; la compañía tiene procesos de selección en curso, ofertas comerciales vigentes, contratos adjudicados en las últimas semanas y negocios cuya ecuación económica fue calculada con un cargo de acceso de \$1,2 por mensaje, y puede acreditarlo ante la Comisión con la reserva que corresponda. Con la entrada en vigencia de la resolución, esos agentes quedarían obligados a pagar de inmediato al operador más del doble por cada mensaje, sin facultad jurídica ni contractual para trasladar el aumento a sus clientes durante la vigencia de los contratos. En muchos casos ello supone prestar el servicio a pérdida durante meses o años; en los casos de mayor exposición, compromete la continuidad de la empresa. Un contrato de dos años con una entidad financiera, celebrado a un precio calculado sobre el cargo vigente, no se vuelve rentable porque la Comisión haya cambiado la regla; se convierte en una obligación que el integrador debe cumplir a pérdida bajo las sanciones contractuales pactadas.

No se trata únicamente de un problema económico. La Corte Constitucional ha sostenido que, en virtud del principio de confianza legítima, "el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un

¹⁰⁴ Resolución CRC 8308 de 2026, hoja 11.

¹⁰⁵ Proyecto de resolución, artículo 6, hojas 23-24; documento soporte, p. 75.

período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica", y que ese principio parte, entre otros presupuestos, de "una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados".¹⁰⁶ El principio de buena fe (Constitución Política, artículo 83) y el respeto de las relaciones contractuales celebradas bajo un marco regulatorio determinado imponen a la Comisión, cuando decide modificar ese marco, el deber de evaluar el impacto sobre las situaciones en curso y de prever un mecanismo que permita a los afectados adaptarse. El juicio de proporcionalidad de la intervención económica, que exige que la medida no imponga sacrificios mayores que los indispensables para el fin perseguido, no se satisface con un aumento inmediato cuando existe la alternativa evidente de una senda.

La propia Comisión reconoce ese deber. Aplicó sendas de tres años cuando redujo cargos de acceso en 2011 y en 2022.¹⁰⁷ En la primera fase de este mismo proyecto amplió el periodo de transición de seis a doce meses porque el plazo original "se podría considerar insuficiente" para que los agentes adecuaran sus procesos,¹⁰⁸ y la Superintendencia de Industria y Comercio identificó ese régimen de transición como "uno de los elementos que permitiría respaldar la proporcionalidad de las medidas propuestas".¹⁰⁹ El proyecto concede doce meses para implementar un validador y ningún plazo para absorber la duplicación del principal costo de la actividad. La misma lógica que llevó a ampliar la transición técnica exige una transición económica.

Todo ello confirma que la aplicación inmediata de un aumento de esta magnitud no es jurídicamente viable, y refuerza la conclusión de este escrito: el valor debe permanecer en el costo eficiente de la red, que no requiere régimen de transición alguno porque no impone aumento. Cualquier valor superior al vigente, aplicado sin senda, incurriría por sí solo en el vicio que aquí se describe.

8.4. Defectos de redacción del articulado

Con independencia de la decisión de fondo, el texto del artículo 1 requiere corrección. Conserva, después de la definición del factor delta, una tabla residual con el "Cargo de acceso para mensajes Aplicación a Persona (A2P) (Pesos/SMS) 1,00" en pesos de enero de 2022, que corresponde al artículo vigente y no a la regla propuesta. Define PA2P como el "valor máximo de remuneración por mensaje SMS A2P que el PRSTM puede cobrar", cuando según la fórmula es el precio acordado y el valor máximo es RM. El parágrafo 2 permite esquemas distintos siempre que "no superen el tope", sin referirse al piso, de modo que no es claro si las partes pueden pactar por debajo de \$2,5. Y la regla 6.3 del artículo 6 deja a los proveedores de contenidos y aplicaciones con conexión directa sin remuneración regulada una vez culmine la transición, lo que los empujaría

¹⁰⁶ Corte Constitucional, sentencia C-131 de 2004, consideración VI.4, con cita de la sentencia T-084 de 2000.

¹⁰⁷ Documento soporte de diciembre de 2025, p. 6-7 y nota 9.

¹⁰⁸ Documento de respuesta a comentarios de la primera fase, p. 303.

¹⁰⁹ Resolución CRC 8308 de 2026, hoja 17.

hacia la venta directa del operador. Cada una de esas ambigüedades será resuelta, en la práctica, por el operador, porque es quien fija el precio. Solicitamos que el articulado se corrija y se publique nuevamente.

9. La propuesta de Hablame: un único valor máximo de \$0,03 por mensaje, sin piso y sin banda

Hablame no pide a la Comisión que se abstenga de regular; pide que regule en el sentido que su propio análisis de mercado exige y con el instrumento que ha aplicado a este mercado desde 2014. La propuesta es una sola y consiste en conservar en el artículo 4.2.7.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 la técnica regulatoria vigente, esto es, un único valor máximo de remuneración por mensaje, igual para todos los que acceden a la red, sin piso y sin banda, y fijar ese valor en el costo eficiente de terminación resultante del Modelo de Empresa Eficiente Móvil 2025, \$0,03 por mensaje en pesos de enero de 2026, para el tráfico cursado bajo condiciones normales de carga, con remuneración de la capacidad adicional mediante el cargo fijo mensual por TPS de \$47.063 que el proyecto de diciembre de 2025 diseñó y que este proyecto conserva.

Esa es la única solución coherente con el diagnóstico y con el marco legal. El mercado de terminación de SMS A2P es, en palabras de la Comisión, un monopolio de cada operador sobre su propia red; el remedio a un monopolio de terminación es un tope orientado a costos, no una negociación. El costo eficiente ya está calculado con el modelo que la Comisión acaba de utilizar para fijar la terminación de voz y de SMS P2P, y el propio documento de diciembre de 2025 verificó que la capacidad instalada de los operadores atiende la demanda A2P "sin implicar inversiones adicionales" y evaluó este diseño como el de mejor costo-efectividad. La capacidad adicional que el tráfico A2P demanda en horas pico tiene su instrumento en el cargo por TPS. Y los costos de la mitigación del fraude ya tienen decidido quién los asume: la Resolución CRC 8308 de 2026 asignó a los integradores la financiación del validador centralizado, el conocimiento del cliente, la integración por API, el monitoreo, los reportes y las campañas, y a los operadores las medidas que están bajo su control técnico, en ejercicio de una obligación que tienen desde 2017 y que protege a sus propios usuarios y su propia reputación. Lo que el anexo del modelo agrega a ese reparto es un programa de seguridad de voz y de mensajería, con una plataforma común y con las funciones del validador, cobrado íntegramente al tráfico A2P de los integradores; esa es la razón por la que ningún recargo por ese concepto puede admitirse en la remuneración del acceso.

Por las mismas razones no es admisible ninguna banda. Un piso protege el ingreso del único vendedor y elimina la única herramienta de negociación del comprador, como se explica en el capítulo 4; un techo construido sobre el precio minorista del operador formaliza el poder de mercado en lugar de limitarlo, como se explica en el capítulo 6; y una negociación entre un monopolista integrado y quien depende de él no produce un precio de equilibrio sino la convergencia hacia el techo, como la propia Comisión advirtió en enero de 2026. Corregir la

fórmula, cambiar la muestra con la que se estimó el factor delta o mover el piso no resuelve el problema, porque el problema es el instrumento.

La propuesta incluye, como parte integrante, las obligaciones que el propio documento soporte anuncia como finalidad de la regulación ex ante y que hoy el articulado no contiene: la aplicación e imputación del mismo valor al tráfico A2P que cada PRSTM cursa como proveedor de contenidos y aplicaciones, con separación contable de esa actividad; la regla de que el tráfico A2P originado por un PRSTM con destino a otra red se remunera en las mismas condiciones que el de los integradores; la publicación de una oferta de referencia con las condiciones económicas y técnicas de la relación de acceso; la prohibición de aplicar condiciones distintas a integradores en circunstancias equivalentes, con la extensión automática de la condición más favorable; la aplicación provisional del valor regulado mientras se surta cualquier controversia; y la modificación del Formato T.5.2 para que el tráfico propio del operador se reporte con el cargo imputado y no con cero. Aplicado a todo el tráfico A2P, incluido el de los operadores, el valor único no requiere negociación alguna, no crea asimetrías de información ni de cargas y elimina en su origen el riesgo de estrechamiento de márgenes.

La propuesta no requiere régimen de transición, porque no impone aumento alguno respecto del valor vigente: los contratos en ejecución, las licitaciones adjudicadas y las ofertas en curso conservan su ecuación económica. Es, además, la posición que Hablame sostuvo en enero de 2026 y la que la Comisión misma evaluó y calificó en diciembre de 2025 como la de mejor desempeño.

10. Solicitudes concretas

Con fundamento en lo expuesto, Hablame solicita respetuosamente a la Comisión:

1. No adoptar el artículo 1 del proyecto en los términos publicados: ni la banda de negociación, ni el límite inferior de \$2,5, ni el límite superior determinado mediante retail minus.
2. Fijar en el artículo 4.2.7.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 un único valor máximo de remuneración por la terminación de SMS A2P de \$0,03 por mensaje en pesos de enero de 2026, igual al costo eficiente resultante del Modelo de Empresa Eficiente Móvil 2025, para el tráfico cursado bajo condiciones normales de carga, con el cargo fijo mensual por TPS adicional de \$47.063, en los términos del capítulo 9.
3. Aplicar e imputar ese valor a la totalidad del tráfico A2P, incluido el que los PRSTM originan como proveedores de contenidos y aplicaciones y el que un PRSTM termina en la red de otro, con separación contable de la actividad de mensajería A2P de cada operador, y modificar el Formato T.5.2 para que el tráfico propio se reporte con el cargo imputado y no con cero.

4. Incorporar en el artículo 4.2.7.1 la publicación de una oferta de referencia, la prohibición de aplicar condiciones distintas a integradores en circunstancias equivalentes con extensión automática de la condición más favorable, y la aplicación provisional del valor regulado mientras se surta cualquier controversia.
5. Excluir de la remuneración del acceso todo componente del programa de mitigación del fraude costado en el anexo del modelo, en particular las medidas de voz y de tráfico P2P, la plataforma común y las funciones de validación y conocimiento del cliente que los asignatarios de código corto A2P financian o ejecutan, y pronunciarse de manera expresa sobre la recuperación de costos de voz y de P2P a través del cargo A2P y sobre la duplicación con la financiación del validador centralizado.
6. Publicar la conciliación entre el componente de \$2,47 del documento soporte y el costo unitario adicional de \$2,50 del anexo, la explicación del criterio con el que el costo del programa se divide entre la demanda A2P del operador eficiente, la memoria de cálculo del factor delta con la identificación de la muestra y los resultados del requerimiento de información 2026-024 que no estén sujetos a reserva; y, si el articulado definitivo mantuviera cualquier componente distinto del costo de red, someterlo con su soporte a un nuevo período de comentarios.
7. Precisar la definición del mercado relevante como la terminación de SMS A2P en cada red móvil o, cuando menos, declarar que cada PRSTM tiene posición dominante en la terminación de SMS A2P en su propia red.
8. Complementar el análisis de impacto normativo con la cuantificación de los efectos sobre los integradores tecnológicos, los proveedores de contenidos y aplicaciones, los clientes empresariales y las entidades públicas usuarias del canal; con la evaluación agregada de las cargas de las dos fases del proyecto; y con el reconocimiento expreso de las cargas regulatorias, técnicas y financieras que soportan los integradores para acceder a la red y que no soporta la unidad minorista del operador.
9. Corregir los defectos de redacción señalados en el numeral 8.4 y aclarar el régimen aplicable a los proveedores de contenidos y aplicaciones con conexión directa al término de la transición.
10. Responder afirmativamente, en el cuestionario de abogacía de la competencia, a las preguntas relativas al control de precios, al trato diferenciado entre empresas y a la limitación del número de empresas en el mercado, y remitir a la Superintendencia de Industria y Comercio la totalidad de los comentarios recibidos.
11. Pronunciarse de manera expresa y motivada sobre cada una de las observaciones contenidas en este escrito, conforme al artículo 2.2.13.3.3 del Decreto 1078 de 2015.

11. Consecuencias jurídicas de la expedición de la resolución en los términos propuestos

Las observaciones anteriores no expresan un desacuerdo comercial con el nivel de un cargo. Describen defectos del proyecto que, de mantenerse en el acto definitivo, comprometerían su validez y expondrían a la Comisión, a los operadores y al propio régimen de mitigación del fraude a consecuencias que conviene dejar planteadas antes de la decisión.

11.1. Motivación insuficiente y falsa motivación

El artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 prevé la nulidad de los actos administrativos de carácter general expedidos "con infracción de las normas en que deberían fundarse", "en forma irregular" o "mediante falsa motivación". Un acto que fija un piso tarifario cuyo 98,8% corresponde, según su propio anexo, a la recuperación de un programa de seguridad de voz y de mensajería, que califica de costo eficiente de la terminación un valor 83 veces superior al que la misma autoridad calculó nueve meses antes con el mismo modelo de red, sin explicar por qué el costo de un programa de seguridad de voz y de mensajería es un costo de la terminación del mensaje, y cuyo documento soporte y anexo no coinciden en la cifra, no cumple la exigencia de motivos adecuados y suficientes que la jurisprudencia constitucional impone a la intervención económica.¹¹⁰ La propia Comisión sostuvo que un cambio de criterio técnico solo es legítimo si "se deriva directamente de la evolución del mercado y no de un cambio inmotivado del criterio técnico".¹¹¹ Si el acto definitivo mantiene el componente antifraude con el contenido que el anexo revela, la insuficiencia de la motivación no será una hipótesis sino la descripción del acto.

11.2. Infracción de normas superiores

El techo indexado al precio minorista del operador y el piso desvinculado del costo de red contrarían el mandato del artículo 50 de la Ley 1341 de 2009 de "precios basados en costos más una utilidad razonable", el criterio de eficiencia del artículo 22, numeral 3, y la prohibición del artículo 2, numeral 2, de fijar "condiciones distintas ni privilegios a favor de unos competidores en situaciones similares a las de otros". La alternativa seleccionada reduce el bienestar de los consumidores según el propio análisis de la Comisión, en contravía del artículo 22, numeral 1. La normativa andina, que exige cargos de interconexión orientados a costos y suficientemente desagregados, ha sido aplicada por el Consejo de Estado frente a la Comisión con consecuencias concretas: la confirmación en 2024 de la nulidad del esquema Sender Keeps All impuesto en la Resolución CRC 2346 de 2010 llevó a la Comisión a ajustar, mediante la Resolución CRC 7753 de 2025, la regulación de la remuneración de la voz y del SMS entre redes móviles.¹¹² Una

¹¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-228 de 2010, fundamento jurídico 7, que reitera la sentencia C-615 de 2002.

¹¹¹ Documento soporte de diciembre de 2025, p. 132.

¹¹² Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 21 de noviembre de 2024, radicación 25000-23-24-000-2010-00344-01; Resolución CRC 7753 de 2025, considerandos.

resolución que cobre a los integradores componentes de red que no se requieren para el servicio que reciben, advertido el defecto en la etapa de comentarios, tendría una exposición mayor.

A ello se suma un problema de competencia de la autoridad. El componente antifraude, tal como el anexo lo describe, no remunera el uso de la red sino que reparte entre los integradores el costo de un programa de seguridad de voz y de mensajería. La facultad de la Comisión es la de regular la remuneración por el acceso y uso de redes y los precios mayoristas (artículo 22, numeral 3, de la Ley 1341 de 2009); la imposición de contribuciones y la definición del sistema y el método para repartir los costos de un servicio o programa entre quienes lo financian están reservadas a la ley por el artículo 338 de la Constitución Política. Un cobro con esa estructura, adoptado por resolución, queda expuesto al cargo de falta de competencia, que el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 enumera entre las causales de nulidad de los actos administrativos de carácter general.

11.3. Libre competencia, neutralidad competitiva y discriminación

El artículo 333 de la Constitución garantiza la libre competencia económica y el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009 asigna a la Comisión la función de "evitar el abuso de posición dominante". Un acto que entrega la fijación del precio de un insumo esencial al monopolista de terminación, que compite aguas abajo, sin obligación de imputación, sin separación contable y sin garantía de trato igual, no evita el abuso: crea las condiciones para que ocurra. Las conductas que ese diseño facilita, esto es, la aplicación de condiciones discriminatorias para operaciones equivalentes, la venta a un comprador en condiciones distintas con el propósito de disminuir la competencia y la obstrucción del acceso al mercado, están descritas en el artículo 50 del Decreto 2153 de 1992 y son de competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, que conserva sus facultades de investigación con independencia del marco regulatorio. La regulación no exime al operador que estrecha los márgenes de sus competidores; y la autoridad que diseñó el marco tendría que explicar por qué, habiendo identificado el riesgo en su propio análisis de mercado, adoptó el instrumento que lo materializa. El trato distinto entre el tráfico A2P del operador y el de sus competidores, incorporado en el Formato T.5.2, contraría además el principio de trato no discriminatorio del artículo 50, numeral 1, de la Ley 1341 de 2009 y del numeral 4.1.1.3.2 del artículo 4.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, y consolida las asimetrías de cargas y de información descritas en los numerales 4.2 y 4.3.

11.4. Proporcionalidad y razonabilidad

La intervención regulatoria debe ser idónea para el fin que persigue, necesaria en cuanto no exista una alternativa menos gravosa, y proporcional en sentido estricto. El proyecto no supera ninguno de los tres pasos. El precio no es un instrumento idóneo contra el fraude, como se desprende de lo que la propia Comisión sostuvo en 2025 (numeral 7.4). La alternativa menos gravosa, un cargo único a costos eficientes como el que la Comisión evaluó y calificó de mejor desempeño en diciembre de 2025, fue descartada sin explicación suficiente. Y el sacrificio impuesto a los

integradores, a los clientes empresariales y a los usuarios, cuantificado por la Comisión misma en las tablas 5 y 6 de su documento soporte, excede cualquier beneficio identificado.

11.5. Seguridad jurídica, confianza legítima y contratos en ejecución

La aplicación inmediata de un cargo que duplica el vigente, sin senda ni régimen de transición, sobre contratos, licitaciones y obligaciones estructurados bajo el régimen anterior, desconoce los principios de confianza legítima y buena fe en los términos expuestos en el numeral 8.3, y lo hace de manera especialmente visible porque la Comisión acaba de conceder doce meses de transición para las obligaciones técnicas del mismo proyecto. Un acto que impone a un grupo de agentes prestar servicios a pérdida durante la vigencia de sus contratos, sin haber evaluado ese efecto, es un acto cuya proporcionalidad puede ser controvertida con fundamento.

11.6. Riesgo institucional para el régimen de mitigación del fraude

La Resolución CRC 8308 de 2026 condicionó la entrada en operación del validador centralizado, del Sender ID, de las plantillas y del conocimiento del cliente a la publicación de esta resolución, y cuenta a partir de ella el periodo de transición de doce meses.¹¹³ La fragilidad jurídica del acto de remuneración es, por esa vía, fragilidad del régimen antifraude completo. La suspensión provisional, que el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 autoriza cuando la violación de las normas superiores "surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas", o la nulidad del artículo 4.2.7.1 dejaría sin referencia temporal cierta la implementación de las medidas de la primera fase, y los operadores que hubieran cobrado valores entre \$2,5 y \$8,1 bajo un acto luego retirado del ordenamiento quedarían expuestos a reclamaciones de sus clientes mayoristas. La Comisión puede evitar ese escenario adoptando una remuneración a costos eficientes, acreditada y no discriminatoria, que no ofrezca flanco a ese cuestionamiento.

Hablame confía en que estas observaciones sean valoradas antes de la decisión definitiva, de modo que el acto que se expida no incurra en los defectos señalados y no resulte necesario acudir a los mecanismos de control administrativo y judicial que el ordenamiento prevé para los actos administrativos de carácter general. Nuestra preferencia es que la corrección del proyecto ocurra en esta etapa. El ordenamiento prevé, en todo caso, los mecanismos para los eventos en que esa corrección no se produce en sede administrativa.

12. Consideraciones finales

El mercado de mensajería A2P colombiano es uno de los pocos segmentos del sector en el que decenas de empresas nacionales compiten con los operadores móviles sobre la base de un insumo regulado a costos. Esa competencia existe porque desde 2014 la Comisión decidió que el

¹¹³ Resolución CRC 8308 de 2026, artículo 18 (hojas 63-64); proyecto de resolución, hoja 3.

monopolio de terminación no podía convertirse en una barrera al acceso de terceros y que el cargo debía ser el mismo para todos. El proyecto que ahora se comenta describe con acierto por qué esa decisión sigue siendo necesaria y, a continuación, la revierte.

Hablame no discute que las medidas contra el fraude tengan costo ni que deban financiarse: la Resolución CRC 8308 de 2026 ya decidió quién asume cada una, y los integradores están asumiendo la suya. Se opone a que un programa completo de seguridad de voz y de mensajería, más de ochenta veces superior al costo de la red, se convierta en un mínimo garantizado para el operador cobrado a sus competidores; a que el precio máximo del insumo lo determine el precio minorista del competidor; y a que el precio efectivo quede en manos de una negociación en la que una de las partes no tiene alternativa y la otra no tiene incentivo para acordar. Ese diseño no reduce el fraude, no protege al usuario ni mejora la eficiencia del mercado. Reduce el número de competidores, encarece la seguridad digital de los colombianos y devuelve a los operadores un mercado que la regulación había abierto.

Quedamos atentos a participar en cualquier espacio adicional de discusión que la Comisión considere útil y a aportar la información de la compañía que resulte necesaria para el análisis, con la reserva que corresponda.

Cordialmente,



Firmado digitalmente por Diego
Damian Valdivieso Pinilla
Fecha: 2026.09.11 22:47:50 -05'00'

DIEGO DAMIÁN VALDIVIESO PINILLA

Representante Legal

HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P.

NIT 900.994.857-4

C.C. 80.876.160 de Bogotá

Copia: Superintendencia de Industria y Comercio, Grupo de Abogacía de la Competencia.