

VPAC-100021-03-111

Bogotá D. C, 11 de septiembre de 2026

Doctor

FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES -CRC-

medidasantifraude@crcom.gov.co; atencioncliente@crcom.gov.co

Calle 59A Bis N° 5-53 Edificio Link Siete Sesenta

Ciudad

Asunto: Comentarios al Proyecto *IDENTIFICACIÓN DE MEDIDAS PARA MITIGAR EL FRAUDE CIBERNÉTICO POR MEDIO DE SERVICIOS MÓVILES - FASE 2*

Apreciado Director,

Reciba un cordial saludo. Desde **PTC** nos permitimos manifestar nuestro apoyo y acompañamiento a los valiosos esfuerzos realizados por la **CRC**, en el marco de la problemática de fraude cibernético a través de servicios móviles, situación que también preocupa inmensamente a **PTC**, operador que cumple constantemente con sus obligaciones regulatorias de prevención de fraude, y que en ese contexto realiza escalamientos a los PCA e integradores tecnológicos a través de los cuales se detectan actividades fraudulentas en contra de los usuarios de la compañía, y bloqueos preventivos, aun cuando estas acciones hayan sido malintencionadamente objetadas por esos actores.

En este contexto, resulta fundamental que, además de las medidas adoptadas en la Fase I del proyecto, la **CRC** adopte las medidas necesarias que permitan proteger efectivamente a los usuarios, y a su vez mantener la viabilidad técnica, operativa y comercial del mercado **SMS A2P**, sin imponer cargas desproporcionadas a los PRST, y que afecten o impacten sus inversiones y su capacidad de inversión, con especial consideración por PTC, como operador de menor escala en los mercados de telecomunicaciones móviles.

1. Comentarios Generales.

Así las cosas, previo a presentar nuestras consideraciones y argumentos puntuales frente a la propuesta regulatoria, desarrollamos los siguientes argumentos generales sobre este proyecto.

1.1. Sobre la liberalización del mercado SMS A2P como herramienta eficaz para gestionar el riesgo a través de servicios móviles.

El mercado **SMS A2P** (*Application-to-Person*) se han configurado como un servicio relevante, dado que es requerido por distintas verticales tales como banca, seguridad, pagos móviles, entre otros, primordialmente para el envío de información a sus clientes relacionada con sus servicios nativos, así como para el envío de contenidos de naturaleza comercial, lo cual, ha provocado que la demanda de este tipo de servicios haya crecido a nivel global. En ese contexto, este mercado fue intervenido por el regulador desde hace ya varios años, procurando imponer obligaciones de acceso a los PRST en beneficio de otros agentes usuarios de este servicio de mensajería sobre las redes móviles.

Fue así como el mercado se desarrolló bajo ese marco normativo, sin que dicha intervención hubiera tenido un análisis de su impacto luego de adoptada, ni que se demostrara el traslado de esos beneficios para los usuarios finales, lo que puede significar la transferencia de rentas de unos agentes de telecomunicaciones, a otros agentes que desarrollan su actividad comercial en otros mercados.

En esta misma línea, **PTC** considera necesario repensar los efectos y consecuencias de la premisa según la cual **cada proveedor de redes y servicios móviles** debe ser considerado, de manera automática, como **monopolista** respecto de la **terminación de mensajes dirigidos a los usuarios de su propia red**. Si bien es cierto que, desde una perspectiva **estrictamente técnica**, el PRSTM que atiende al usuario destinatario controla el último tramo necesario para entregar un SMS a dicho abonado, esta circunstancia no resulta suficiente para acreditar, por sí misma, la existencia de poder monopólico de mercado, el cual debe diferenciarse claramente de la posición de dominio contractual.

Al advertir este supuesto monopolio, se confunde, la **existencia de un control técnico sobre un elemento de red con la capacidad económica de actuar de manera independiente frente a clientes**, competidores y demás agentes del mercado¹. A esto, habría que sumarle el papel que cumple la interconexión como derecho y garantía para usuarios finales y demás actores sectoriales: lo que permite que de forma indirecta o mediante la figura de los integradores tecnológicos se pueda terminar tráfico en usuarios de todos los PRST, al haber interconexiones entre los operadores que, a través de acuerdos comerciales, ofrecen terminación **off-net**.

De acuerdo con la autoridad de competencia colombiano, *“se ha afirmado que un agente económico es dominante cuando se encuentre en capacidad de modificar significativamente y unilateralmente el precio, las cantidades ofrecidas o cualquier otra variable significativa para el mercado relevante, siempre que pueda mantener la modificación perdurablemente, porque la reacción de sus*

¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-080-23.htm>

*competidores, efectivos y/o potenciales, o de los consumidores, no sería suficiente para disuadirlo de realizar su conducta”.*²

Acorde con lo anterior, la constatación de que un operador es técnicamente indispensable para completar la entrega de un mensaje a uno de sus usuarios **no sustituye el análisis de mercado** que permita establecer si dicho operador puede efectivamente **fijar precios, cantidades o condiciones comerciales con independencia de las presiones competitivas existentes.**

La circunstancia de que no pueda sustituirse físicamente al operador que realiza el último tramo de entrega responde a la arquitectura de las redes móviles y no implica necesariamente que el servicio A2P, considerado desde su dimensión económica y comercial, sufra fallas de mercado o restricciones competitivas.

Precisamente, un análisis integral de los agentes que participan de la mensajería A2P permite valorar, entre otros elementos, la existencia de sustitución por el lado de la demanda, el poder de negociación de los potenciales clientes y con ello el poder compensatorio de la demanda, las condiciones de contratación con **Integradores Tecnológicos (IT) y PCA**, la evolución del tráfico, la presión ejercida por otros canales de mensajería empresarial y, especialmente, la ausencia de evidencia de que los precios puedan mantenerse por encima de niveles competitivos, incluso desde una visión de intervención por riesgos.

Este criterio no es ajeno a la experiencia comparada. En su revisión reciente del mercado A2P, **Ofcom** no derivó la existencia de poder significativo de mercado únicamente del control sobre la terminación, sino que examinó adicionalmente las participaciones de mercado, barreras de entrada, poder compensatorio de los compradores y evidencia sobre comportamiento de precios³. Así, incluso en un mercado en el cual el regulador británico terminó identificando problemas de competencia, el control técnico de los números constituyó apenas uno de los elementos del análisis y no una presunción suficiente de monopolio. Antes de llegar a tal conclusión, corresponde demostrar que dicho control técnico se traduce efectivamente en la capacidad de imponer condiciones económicas de manera independiente, que las presiones competitivas existentes resultan insuficientes y que el mercado no presenta mecanismos capaces de disciplinar dichas conductas.

En el mercado **A2P**, la demanda proviene fundamentalmente de empresas que buscan hacer llegar una comunicación a sus clientes y no de consumidores que demandan específicamente la utilización de una determinada red móvil. En

² Resolución No. 1079 de 2022 de la Superintendencia de Industria y Comercio.

³ <https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/consultations/category-1-10-weeks/review-of-the-a2p-sms-termination-market/main-and-supporting-documents/a2p-sms-termination-consultation.pdf?v=390118>

consecuencia, las decisiones comerciales pueden considerar no solo SMS, sino otros mecanismos de mensajería empresarial y autenticación, como aplicaciones de mensajería, notificaciones in-app, correo electrónico, RCS y otros canales digitales. La existencia de estas alternativas no significa necesariamente que exista sustitución perfecta en todos los usos (por ejemplo, en autenticación OTP), pero sí impide asumir, sin un análisis empírico previo, que la demanda se encuentra completamente cautiva de cada red móvil, incluso si se tiene en cuenta la proliferación de la utilización de servicios de mensajería directa por internet mediante aplicaciones (como whatsapp por ejemplo), los cuales son sustitutos de la terminación de mensajes mediante las redes móviles.

Es por esto que Ofcom reconoce que otros servicios de mensajería empresarial pueden convertirse progresivamente en restricciones competitivas relevantes para el SMS A2P⁴.

Adicionalmente, la configuración del mercado A2P difiere sustancialmente del paradigma histórico de terminación de llamadas de voz sobre el cual se construyó la doctrina del **terminating monopoly**. En una llamada de voz tradicional, completar una comunicación dirigida a un número determinado exige necesariamente la intervención del operador que sirve al usuario llamado, circunstancia que dio origen a una extensa regulación en materia de cargos de acceso y remuneración de redes móviles. En **A2P**, por el contrario, el objetivo económico del cliente empresarial es **transmitir información, autenticar una operación o interactuar con su usuario**, finalidad que puede ser satisfecha mediante diferentes plataformas y canales. Por tanto, **trasladar automáticamente al SMS A2P** las conclusiones desarrolladas para la terminación de voz supone **prescindir de las diferencias en la estructura de la demanda**, en las alternativas tecnológicas disponibles y en la dinámica competitiva contemporánea.

En todo caso, **PTC** no desconoce que cada operador conserva control técnico sobre la entrega final de SMS a los abonados conectados a su red. Lo que se cuestiona es que de dicha circunstancia **se derive automáticamente la existencia de un monopolio económico** que justifique una regulación tarifaria ex ante, que afecta la capacidad de los operadores de invertir en las centrales de mensajería, en las medidas de ciberseguridad y antifraude, y en general, en los elementos de red de ese segmento de negocio, dado que no resulta económicamente eficiente ni sostenible.

Esta precisión permite enlazar mejor con la tesis de liberalización: si no se acredita que el control técnico de terminación se traduzca efectivamente en poder de mercado, o que implique realmente una falla de mercado que no haya tenido un

⁴ Ibidem.

comportamiento comercial o en competencia en el desarrollo y ejecución del mercado de A2P, la regulación tarifaria **dejaría de estar justificada como remedio frente a una falla demostrada** y pasa a intervenir directamente en la formación de precios de un mercado **cuya dinámica competitiva puede producir resultados más eficientes**. Bajo esa perspectiva, la discusión regulatoria no debería partir de la premisa de que todo PRSTM es necesariamente monopolista en A2P, sino de **determinar si existe evidencia concreta que justifique conservar una intervención tarifaria general** y si dicha intervención continúa siendo proporcional frente a un mercado sujeto, además, a nuevas obligaciones de KYC, Sender ID, trazabilidad, monitoreo y control antifraude bajo la Resolución CRC 8308 de 2026⁵, y que implican importantes inversiones, como lo ha reconocido la CRC, en un mercado que no sería económicamente sostenible

Aplicado ese estándar al caso colombiano, la evidencia que acredita la existencia de presiones competitivas y de capacidad de negociación de la demanda se encuentra en el propio expediente regulatorio, sin necesidad de información adicional. El documento soporte reporta que el índice Herfindahl-Hirschman calculado por la misma Comisión para los PCA e IT se sitúa en 1.137, valor que la propia CRC ubica por debajo del umbral de 1.500 puntos que reconoce como frontera de baja concentración. En el mercado participan 78 agentes y ninguno de los 68 integrantes de la categoría «Otros» supera individualmente el 2,8% del tráfico nacional⁶.

Más relevante aún, la tabla de titulares de códigos cortos publicada por la Comisión evidencia fenómenos de desintermediación que son la manifestación empírica del poder de negociación del comprador. Por ejemplo, uno de los principales banco del país figura directamente como titular con 1.444,8 millones de mensajes y una participación del 3,77%: un usuario corporativo que se integra hacia atrás y contrata directamente la terminación con los operadores de red no es un comprador cautivo, ni sobre el que se ejerza un poder de mercado de forma indebida.

Un mercado en el que un integrador sin infraestructura cursa más tráfico que tres operadores de red, en el que un banco contrata directamente su propio código corto y cuyo índice de concentración es bajo según el cálculo del propio regulador, no admite ser descrito como un mercado de compradores desprotegidos frente a un monopolista. Esta constatación no es incidental: el poder compensatorio de la demanda es un criterio expreso de la evaluación de

⁵ Disponible en https://normograma.crcom.gov.co/crc/compilacion/docs/resolucion_crc_8308_2026.htm?utm

⁶ CRC. Documento soporte del proyecto 2000-41-7-1, fase 2, sección 6.3.2 y Tabla 3, p. 42.

peso significativo de mercado en el marco comparado de referencia⁷, y su ausencia de análisis en el documento soporte constituye un vacío sustantivo en la aplicación del primer criterio del test previsto en el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Conviene añadir que la tendencia regulatoria comparada apunta en la misma dirección. En la Unión Europea, la Recomendación (UE) 2020/2245 retiró los mercados de terminación de la lista de mercados susceptibles de regulación ex ante, de modo que la terminación de SMS (en cualquiera de sus modalidades)⁸.

A continuación, compartimos algunas experiencias internacionales

País	Comentario
Australia	La ACCC decidió retirar la regulación de la terminación de SMS, manteniendo, en contraste, la regulación de terminación de voz. La desregulación de SMS entró en vigor después de un período de transición de seis meses⁹. Ahora, en el Mobile Terminating Access service declaration inquirí - 2018¹⁰, se señala que, entre 2014 y 2019, SMS termination estuvo sometido a precio regulado, pero que en 2019 la ACCC determinó que esa regulación ya no favorecía los intereses de largo plazo de los usuarios. Además, identifica expresamente como posibles sustitutos del A2P las llamadas, email, OTT e in-app messaging, y recuerda que en 2019 concluyó que la terminación SMS no era un insumo indispensable para A2P porque los proveedores podían adquirir servicios on-net directamente de cada operador
Nueva Zelanda	En marzo de 2026 la Commerce Commission recomendó poner fin a la regulación de los servicios de terminación móvil –voz y SMS– porque la competencia existente hacía innecesaria la intervención. La autoridad

⁷ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión — Directrices sobre el análisis del mercado y la evaluación del peso significativo en el mercado en el marco regulador de la UE de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. C/2018/2374, DO C 159 de 7.5.2018, pp. 1-15.

⁸ COMISIÓN EUROPEA. Recomendación (UE) 2020/2245 de 18 de diciembre de 2020 relativa a los mercados pertinentes susceptibles de regulación ex ante. Los mercados de terminación 1 y 2 de la Recomendación de 2014 fueron retirados de la lista; la terminación de SMS no figura entre los mercados recomendados que subsisten.

⁹ Disponible en <https://www.accc.gov.au/by-industry/telecommunications-and-internet/mobile-terminating-access-service-declaration-inquiry-2018/final-report>

¹⁰ Disponible en <https://www.accc.gov.au/by-industry/telecommunications-and-internet/mobile-terminating-access-service-declaration-inquiry-2018>

	destacó el crecimiento de WhatsApp y otros servicios basados en Internet, la menor importancia competitiva de voz/SMS y el hecho de que los operadores tenían capacidad e incentivos limitados para incrementar los cargos de terminación de forma perjudicial ¹¹ .
Reino Unido	En octubre de 2025 Ofcom decidió no continuar con la revisión ni implantar en ese momento el price cap propuesto, después de recibir compromisos voluntarios de precios de operadores que representaban más del 90 % del mercado y observar cambios competitivos, entre ellos reducciones de precios de WhatsApp Business y mayor interés de grandes remitentes en servicios alternativos de mensajería.

Acorde con las experiencias internacionales y el análisis expuesto previamente en el presente documento, PTC se permite enunciar los beneficios de liberar el tope tarifario A2P, de cara a reducir el riesgo de fraude cibernético a través de servicios móviles, a saber:

- **Mejora de incentivos económicos:** Al permitir que los precios A2P se acerquen a costos eficientes más utilidad razonable, se minimiza la ganancia por ruta maliciosa. Los actores que acuden al mercado con el propósito de consolidar eventos de fraude (que dependen de márgenes altos para sostener la operación) ven reducida su rentabilidad ante valores acorde con las condiciones reales de mercado.
- **Más competencia e innovación en seguridad:** Con precios liberados, entran más proveedores y agregadores. Éstos innovan en seguridad para diferenciarse. Además, permite que los PRST actuales y los demás competidores del mercado puedan diferenciarse por precios y por prestaciones que indirectamente indican en los precios, sin dejar de lado las necesarias inversiones de ciberseguridad.

En suma, la liberalización actúa contra el fraude por sus efectos económicos y de gobernanza. En lugar de castigar a todos los usuarios con tarifas estáticas y que puede no coincidan con la realidad del mercado, eliminar dicha restricción permite que los riesgo asociados a eventos de fraude cibernética a través de servicios móviles se gestionen dentro del mismo sistema, impidiendo que un tope tarifario reducido se convierta en un incentivo para que los actores fraudulentos reduzcan envíen de manera masiva SMS con contenido potencialmente fraudulento.

¹¹ Disponible en <https://www.comcom.govt.nz/news-and-media/news-and-events/2026/commission-hangs-up-on-mobile-termination-regulation-as-competition-strengthens/>

1.2. Sobre la proporcionalidad de la medida: el riesgo identificado en el documento soporte es atribuible a un solo agente.

El documento soporte justifica el límite superior determinado mediante la metodología Retail Minus en el riesgo de estrechamiento de márgenes derivado de la integración vertical de los PRSTM, y sustenta esa afirmación en que los operadores de red «explican, en conjunto, el 67,2% de la concentración del mercado de SMS A2P». La Tabla 4 de ese mismo documento descompone la cifra de la siguiente manera¹²:

- **COMCEL S.A.:** participación del 26,58% y aporte del **62,12%** a la explicación del IHH.
- **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.:** participación del 5,70% y aporte del 2,86%.
- **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.:** participación del 4,83% y aporte del 2,05%.
- **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.:** participación del 1,39% y aporte del 0,17%.

El 67,2% no es, entonces, un dato del conjunto de los operadores de red: es, en 62,12 de sus 67,2 puntos, un dato de un único agente, que ha sido declarado como operador dominante en servicios móviles y que tiene las características para mantenerse dentro de dicha definición.

Los “tres” operadores restantes (dos luego de la integración entre Tigo y Movistar) explican en conjunto el **5,08%** de la concentración del mercado. Presentar la cifra agregada como fundamento de una obligación de aplicación simétrica invierte el resultado del propio análisis: lo que el dato acredita es la existencia de un problema atribuible a un agente determinado y no una falla generalizada de la estructura.

La consecuencia regulatoria es una cuestión de proporcionalidad. El artículo 23 de la Ley 1341 de 2009 condiciona la intervención de la CRC sobre los precios a la verificación de insuficiencia de competencia o de falla de mercado, y el artículo 50 exige que las condiciones de acceso eviten el abuso de la posición dominante, no que se apliquen uniformemente a quienes no la ostentan. En el marco comparado, las obligaciones de acceso y de control de precios se imponen exclusivamente sobre la empresa designada con peso significativo en el mercado y previa verificación de proporcionalidad¹³. La Comisión cuenta, además, con el

¹² CRC. Documento soporte, Tabla 4, p. 43. La columna «% Explicación del IHH» corresponde al aporte de cada agente al índice de concentración.

instrumento preciso para una intervención calibrada: la declaratoria de posición dominante de COMCEL S.A. en el mercado de «Servicios Móviles»¹⁴.

Por lo anterior, **PTC** insiste y ratifica su petición inicial de liberalización del mercado y solamente de forma supletiva o subsidiaria que, , en el evento de que la Comisión mantenga alguna forma de control tarifario sobre la terminación de SMS A2P, este se aplique de manera **asimétrica** respecto del operador con posición dominante declarada, y que los operadores de menor escala y los entrantes queden sujetos a libre negociación. Esta calibración atiende de manera más precisa, la preocupación por el estrechamiento de márgenes planteada por otros intervinientes en esta consulta: el riesgo de exclusión aguas abajo se concentra, por definición, en el agente que tiene capacidad real de excluir.

1.3. Sobre la improcedencia de extrapolar al SMS A2P la metodología de costos aplicable al SMS P2P.

En el marco de esta consulta se ha planteado que la Comisión debería adoptar un tope tarifario regulado orientado a costos eficientes de red, tomando como referencia comparativa el cargo de terminación de SMS P2P fijado en \$0,03 pesos constantes mediante la Resolución CRC 8183 de 2026, y calificando la diferencia frente al valor propuesto para el A2P como una asimetría tarifaria injustificada. **PTC** se aparta de ese planteamiento por razones metodológicas.

El costo incremental de largo plazo puro es una construcción diseñada para la terminación **recíproca** en relaciones de interconexión de dos vías entre redes. Su racionalidad económica reposa en que el tráfico fluye en ambos sentidos y las obligaciones recíprocas tienden a compensarse, lo que explica que la propia Comisión hubiera adoptado para ese segmento un esquema **Sender Keeps All** mediante la Resolución CRC 7007 de 2022.

La relación de acceso A2P no comparte ninguna de esas características: el tráfico es unidireccional, no existe reciprocidad entre las partes y el adquirente no es una red par sino un agente comercial que monetiza el insumo aguas abajo. Trasladar a esa relación el precio construido para la primera supone aplicar un resultado metodológico fuera de su supuesto de validez.

A ello se suma un hecho que el propio documento soporte establece: el tráfico A2P representa el **98,6%** del volumen total de SMS cursados en el país al cierre de 2025, frente a un 1,4% de tráfico P2P. La plataforma de mensajería corta es hoy, en términos materiales, una plataforma A2P. Sostener que su remuneración

deba determinarse a partir del modelo construido para el 1,4% residual del tráfico carece de sustento económico.

La experiencia internacional recogida por la propia Comisión confirma que la tendencia es la segmentación y no la uniformidad¹⁵. La TRAI impone en India una segmentación obligatoria en cuatro categorías identificadas mediante sufijos en el encabezado del mensaje –promocional, servicio, transaccional y gubernamental–, de la cual dependen las tarifas y las franjas horarias autorizadas. En los Estados Unidos, bajo el ecosistema 10DLC, tanto el **throughput** autorizado como los cargos de acceso se asignan según la categoría de campaña y el nivel de confianza obtenido en el registro centralizado. Singapur diferencia el tráfico según la legitimidad acreditada del originador. En ninguna de estas jurisdicciones el precio de la terminación A2P se deriva del cargo de terminación del tráfico interpersonal.

Finalmente, la tesis según la cual un ajuste al alza del valor mayorista provocaría el recorte del tráfico de autenticación y de alertas de seguridad no encuentra respaldo en la evidencia econométrica del propio documento soporte, que estima la elasticidad precio del tráfico de SMS A2P frente al precio mayorista de terminación en **-0,41**¹⁶. Se trata de una demanda inelástica: el tráfico no desaparece ante incrementos de precio, sino que se reduce menos que proporcionalmente, que es el comportamiento esperado de un insumo crítico y de bajo peso relativo dentro del costo de la transacción que asegura. Adicionalmente, ese coeficiente agrupa en un solo parámetro las cuatro categorías de uso que el documento soporte identifica en la sección 6.2.4, por lo que **sobreestima** la sensibilidad del tráfico de autenticación y **subestima** la del tráfico promocional masivo. Leído en esos términos, el resultado indica que el ajuste de precio recae de manera desproporcionada sobre el tráfico promocional, que es, precisamente, el vector predominante del **smishing**, y de manera marginal sobre el tráfico de seguridad.

En consecuencia, **PTC** solicita que la resolución consigne expresamente que el cargo de terminación de SMS P2P no constituye referencia metodológica válida para la remuneración del SMS A2P, y que se habilite la diferenciación de condiciones económicas por categoría de tráfico A2P, en línea con la segmentación que la propia Comisión ya incorporó parcialmente mediante el SENDER ID y el código corto A2P en la Resolución CRC 8308 de 2026.

2. Comentarios Específicos

¹⁵ CRC. Documento soporte, capítulo 5 «Experiencias internacionales», pp. 16-18.

¹⁶ CRC. Documento soporte, Anexo 2, p. 98. Especificación log-log con efectos fijos de período, operador e integrador; coeficiente de $\log(p) = -0,408509$, error estándar 0,045715, significativo al 1%.

Procedemos ahora a comentar de forma específica y concreta la propuesta de resolución publicada:

2.1. La delimitación del mercado relevante y su inclusión en la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante.

En línea con lo expuesto en líneas anteriores del presente documento, consideramos que la decisión que la a CRC debe adoptar frente al mercado SMS A2P es avanzar en la liberalización del mercado como principal herramienta para prevenir y gestionar el fraude cibernético a través de servicios móviles y de permitir que las inversiones requeridas para la mejora del servicio y la implementación de medidas regulatorias y herramientas de ciberseguridad sean económicamente sostenibles, sin afectar desproporcionadamente a los PRST, que no necesariamente son los principales agentes beneficiados de la cadena de valor de este mercado..

2.2. Sobre la sustitución del Tope tarifario único por una regla de remuneración mayorista y la armonización de las disposiciones sobre RAN.

Si bien la propuesta de la **CRC** representa un avance importante que reconocemos positivamente al sustituir el tope tarifario único por una regla que permitiría la negociación de la remuneración mayorista dentro de un rango, dicha modificación no garantiza, por sí misma, que la remuneración resultante permita recuperar los costos asociados a las nuevas obligaciones de gestión del fraude.

La Comisión señala que el límite inferior deberá reconocer **el costo eficiente de utilización de la red** y de aplicación de las medidas de gestión de fraude definidas por la **CRC**, mientras que el límite superior se calculará con base en los ingresos promedio obtenidos por los operadores en la prestación directa del servicio; adicionalmente, contempla un valor transitorio de \$2,5 por mensaje mientras obtiene la información necesaria para determinar el primer límite superior.

Sin embargo, existe una dificultad metodológica previa: **los costos que pretende reconocer la regulación todavía no pueden determinarse con suficiente certeza**, pues la propia implementación de las medidas adoptadas mediante la Resolución 8308 de 2026 depende de **especificaciones técnicas que aún deben concretarse**, incluyendo la **integración con el validador centralizado, los mecanismos de consulta, las interfaces y capacidades requeridas**, y que consideramos debe abordarse en mesas conjuntas de trabajo entre todos los operadores y actores, en concordancia con la solicitud realizada previamente por PTC.

Esta circunstancia adquiere especial relevancia a partir de las estimaciones técnicas preliminares realizadas al interior de **PTC**. De acuerdo con la experiencia de la compañía en implementaciones comparables pero de menor escala, únicamente el componente de software asociado a un **Gateway SMS (GWSMS)** podría representar una inversión aproximada de **entre USD 3500.000 USD**, a lo que se adicionaría el hardware requerido para administrar colas (volumen de transacciones), efectuar consultas instantáneas y soportar capacidades del orden de **2.000 TPS**, cuyo costo de referencia se aproxima a **USD 500.000 adicionales**. Estos son valores de referencia y aproximados.

Se trata, además, de valores que **no incorporan necesariamente todos los desarrollos, licenciamientos, integraciones, almacenamiento, soporte, mantenimiento y recursos humanos asociados al nuevo modelo**. Más importante aún, estas cifras son necesariamente preliminares: para obtener un costo real sería indispensable adelantar un **RFP soportado en requerimientos técnicos definitivos** (conforme la regulación y que sean acordados y definidos entre todos los actores), que especifique, entre otros aspectos, la **API** de integración con el ente de validación, su diccionario de mensajería, los canales de conexión, los mecanismos de redundancia y disponibilidad y la capacidad de **TPS exigida**. Mientras estas variables permanezcan abiertas, no existe fundamento suficiente para concluir que el límite inferior o el valor transitorio propuestos por la CRC reflejen efectivamente el costo incremental que la propia regulación está creando.

La insuficiencia del valor transitorio no es únicamente una hipótesis prospectiva derivada de la incertidumbre de costos: se desprende del propio análisis costo-beneficio de la Comisión. La Tabla 5 del documento soporte arroja los siguientes resultados¹⁷:

- **Statu quo (\$1,2 por SMS)**: beneficios mayoristas de los operadores de -\$6.949.305 miles. El resultado es **negativo**: bajo la remuneración vigente, la terminación de SMS A2P se presta por debajo de su costo modelado.
- **Alternativa 2 (\$2,5 por SMS)**: beneficios mayoristas de \$0. El valor de \$2,5 no genera margen alguno; corresponde al punto de equilibrio del costo modelado, sin utilidad razonable, lo que resulta difícilmente compatible con el numeral (iii) del artículo 50 de la Ley 1341 de 2009.
- **Alternativa 3 (\$8,1 por SMS)**: beneficios mayoristas de \$10.187.751 miles y una variación del bienestar social de +\$19.252.132 miles frente al escenario vigente, más del doble de la ganancia atribuida a la Alternativa 2 (+\$9.822.947 miles).

¹⁷ CRC. Documento soporte, Tabla 5, p. 68, y sección 9.4, p. 66. Cifras expresadas en miles de pesos.

La sección 9.4 del documento soporte precisa que, para efectos de la simulación, la Alternativa 3 se evaluó adoptando «el valor máximo posible dentro de dicho rango, correspondiente al límite superior determinado mediante la metodología Retail minus», esto es, \$8,1 por SMS. El ejercicio que sustenta la selección de la alternativa, por tanto, **no simuló una banda: simuló un precio**, y ese precio fue el techo.

Sin embargo, el numeral 6.1 del artículo 6 del proyecto dispone que desde la publicación en el Diario Oficial y hasta el día anterior a la primera publicación trimestral, prevista para marzo de 2027, el valor máximo de remuneración será el piso, esto es, \$2,5; y el numeral 6.4 extiende ese mismo valor a la remuneración del Roaming Automático Nacional para tráfico A2P. En consecuencia, durante un período no inferior a seis meses se aplicaría el precio correspondiente a la Alternativa 2 invocando, en la parte motiva, los beneficios de bienestar cuantificados para la Alternativa 3.

Esa discordancia entre la medida evaluada y la medida efectivamente adoptada compromete la motivación del acto administrativo¹⁸, pues la metodología de Análisis de Impacto Normativo no admite que una decisión se justifique con la evaluación de una alternativa distinta de la que se implementa.

Conviene subrayar, además, que las cifras preliminares expuestas, confirman la naturaleza del componente de costo que la Comisión pretende reconocer. El valor de \$2,5 se compone de \$0,03 de costo de red y \$2,47 por concepto de seguridad y control técnico; y las inversiones descritas por **PTC** (el componente de software del GWSMS y el hardware requerido para administrar colas y soportar capacidades del orden de 2.000 TPS) son, en lo esencial, **costos fijos**: luego según la CRC no escalarían con el número de mensajes cursados. Un valor unitario único, derivado de una empresa eficiente de referencia, distribuye ese costo fijo sobre un volumen de tráfico que el operador de menor escala como PTC no alcanza.

PTC cursa el 4,83% del tráfico nacional de A2P y sin embargo debe asumir el mismo desarrollo tecnológico amortizado sobre volúmenes que difieren en un factor superior a cinco arroja costos unitarios radicalmente distintos, asimetría que el modelo no recoge y cuyo efecto práctico es que el piso regulatorio cubriría el costo del operador de mayor escala y no el del operador de menor escala, sobre el cual recae idéntica obligación antifraude.

¹⁸ Ley 1437 de 2011, artículo 137, causales de expedición irregular y falsa motivación. Véase igualmente el artículo 2.2.13.3.2 del Decreto 1078 de 2015 sobre la sustentación técnica y económica de los proyectos regulatorios.

Con fundamento en lo expuesto, **PTC** solicita respetuosamente:

- **Modificar el numeral 6.1 del artículo 6** para que el valor aplicable durante la transición corresponda al resultado de la metodología Retail Minus con la información ya disponible en el requerimiento de información 2026-024, esto es, \$8,1 por SMS,, y no al piso de la banda. En subsidio, adelantar la primera publicación trimestral a la fecha de entrada en vigencia de la resolución.
- **Precisar que el valor C constituye un piso y no un tope de facto**, habilitando expresamente el acuerdo entre las partes en cualquier punto de la banda desde la entrada en vigencia de la resolución.
- **Reconocer diferencialmente el componente asociado a las medidas antifraude** en función de la escala de tráfico del operador obligado, o establecer un piso diferencial para operadores con participación inferior al 10% del tráfico nacional de SMS A2P.
- **Ajustar el parágrafo 4 del artículo 4.2.7.1** para que el gatillo de revisión no se limite a la caída sostenida del tráfico, sino que comprenda también la verificación de que el valor resultante de la metodología no cubre los costos eficientes de los operadores de menor escala. Tal como está redactado, el mecanismo exige nueve meses de observación antes de habilitar la revisión, a los que debe sumarse el trámite del acto administrativo correspondiente.

Finalmente, y en coherencia con lo expuesto en el capítulo 1 de este escrito, **PTC** reitera que las anteriores solicitudes operan de manera **subsidiaria**: la petición principal sigue siendo la liberalización de la remuneración mayorista del SMS A2P mediante libre negociación, acompañada de obligaciones de transparencia, publicidad de ofertas mayoristas y no discriminación, y del ejercicio de las facultades ex post previstas en la Ley 1340 de 2009.

2.3. Sobre la adecuación del formato T.5.2 del reporte de información.

Una vez validado la modificación asociada con el formato T.5.2. sujeto a comentarios, desde PTC se destaca que la propuesta evidencia una simplificación en el reporte en comparación a la versión actual, lo cual, destaca una mejora significativa en consideración del grueso de medidas y cambios regulatorios a implementar derivados de la Resolución CRC 8308 de 2026.

Ahora bien, frente a la estructuración de este reporte, es menester resaltar que para el campo No. 11 denominado "Facturación usuarios"¹⁹, la redacción del texto

¹⁹ **11. Facturación usuarios:** Corresponde al monto facturado (en pesos colombianos) a los usuarios (sin importar la modalidad de pago -prepago o pospago-) por el proveedor de redes y servicios móviles por concepto de la provisión de contenidos y aplicaciones basados en el envío de mensajes cortos de texto (SMS) conforme el tipo de relación comercial reportado según el

puede resultar ambigua al considerar que los valores a incluir referencian la información relacionada en el campo No. 4; esto corresponde a el: Tipo cliente²⁰, lo cual varía entre 1. Integrador Tecnológico (IT), cuando exista una relación mayorista entre el PRSTM y un IT; 2. Cliente directo, cuando el servicio de mensajería SMS A2P sea prestado directamente por el PRSTM al cliente final; o 3. Propio, cuando el PRST actúe como PCA.

En este orden de ideas, se estaría trasladando al PRSTM realizar el reporte de información y acuerdos comerciales propios de los Integradores Tecnológicos y los PCA. Esta información comercial, es incluso de desconocimiento para los PRSTM, pues corresponde al marco contractual y negocial de las relaciones comerciales que estos sujetos realizan en el marco de la utilización de los códigos cortos.

Por lo anterior, solicitamos se aclare si el reporte de la facturación de usuarios únicamente hace referencia al cobro que realiza el PRSTM al usuario final del servicio, sin que ello haga referencia a los montos asociados por los servicios contratados por los usuarios para la generación de estos mensajes y sobre los que soporta la relación comercial entre el PCA y el Integrador Tecnológico, según corresponda.

Adicionalmente, se advierte una inconsistencia de numeración en el literal A del formato propuesto: el numeral **11** aparece asignado simultáneamente a los campos «Tráfico cursado USSD» y «Facturación usuarios», y el encabezado de la tabla reproduce el campo «6» en dos posiciones distintas. Solicitamos su corrección, dado que el formato constituye el insumo con el cual la Comisión calculará trimestralmente el ingreso promedio que determina el límite superior de la remuneración.

2.4. Necesidades de ajustes del articulado propuesto para guardar consistencia

Con independencia de las consideraciones de fondo expuestas, se identifican los siguientes aspectos que, respetuosamente, sugerimos corregir antes de la expedición del acto:

- **Artículo 1.** El texto propuesto para el artículo 4.2.7.1 introduce la fórmula de banda y, sin embargo, conserva la tabla «Cargo de acceso para

campo 4, para cada SENDER ID del campo 7 y para el correspondiente código corto asignado del campo 8. No incluye IVA.

²⁰ "Indica el tipo de relación comercial asociada al registro reportado. Los valores permitidos corresponden a: 1. Integrador Tecnológico (IT), cuando exista una relación mayorista entre el PRSTM y un IT; 2. Cliente directo, cuando el servicio de mensajería SMS A2P sea prestado directamente por el PRSTM al cliente final; o 3. Propio, cuando el PRST actúe como PCA.)"

mensajes Aplicación a Persona (A2P) (Pesos/SMS) 1,00» junto con su nota de actualización en pesos constantes de enero de 2022. Coexisten así, en un mismo artículo, dos reglas de remuneración incompatibles.

- **Parágrafo 2 del artículo 4.2.7.1.** Se remite a «el tope establecido para este tipo de remuneración» cuando el esquema adoptado ya no es un tope único sino un rango, por lo que la remisión carece de objeto.
- **Artículo 2, ordinal (ii) del numeral 4.7.4.1.3.** Dispone que la remuneración se reconocerá «de conformidad con la metodología establecida en el artículo 4.2.7.1» y acto seguido incorpora una tabla que fija el valor en 1,00 por unidad. Ambas disposiciones no pueden aplicarse simultáneamente.

Sin otro particular, esperamos que los comentarios contenidos en el presente escrito sean de especial provecho y utilidad para el desarrollo del proyecto. Y nos ponemos a disposición del regulador para remitir la información adicional sobre los costos de la provisión del servicios de A2P y de las medidas regulatorias de ciberseguridad, para evitar afectaciones desproporcionadas a los PRST.

Atentamente,



[Emilio Santofimio \(11 sept.. 2026 19:52:55 CDT\)](#)

EMILIO SANTOFIMIO JARAMILLO

Director de Regulación

PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.

COMENTARIOS - REMUNERACIÓN A2P - CRC

Informe de auditoría final

2026-09-12

Fecha de creación:	2026-09-12
Por:	Yesid David Paez Porras (yesid.paez@movilpt.co)
Estado:	Firmado
ID de transacción:	CBJCHBCAABAAVY_ERyVn-MWMe_vfSf-n0GFQURDzypKj

Historial de “COMENTARIOS - REMUNERACIÓN A2P - CRC”

-  Yesid David Paez Porras (yesid.paez@movilpt.co) ha creado el documento.
2026-09-12 - 0:40:16 GMT- Dirección IP: 179.19.18.206.
-  El documento se ha enviado por correo electrónico a Emilio Santofimio (emilio.santofimioj@movilpt.co) para su firma.
2026-09-12 - 0:41:36 GMT
-  Emilio Santofimio (emilio.santofimioj@movilpt.co) ha visualizado el correo electrónico.
2026-09-12 - 0:52:31 GMT- Dirección IP: 200.118.16.116.
-  Emilio Santofimio (emilio.santofimioj@movilpt.co) ha firmado electrónicamente el documento.
Fecha de firma: 2026-09-12 - 0:52:55 GMT. Origen de hora: servidor.- Dirección IP: 179.19.109.26. - Aspecto de la firma seleccionada: DISEÑO_MÓVIL
-  Documento completado.
2026-09-12 - 0:52:55 GMT