



Superintendencia Financiera de Colombia

Documento Alternativas Regulatorias CRC

En atención a la iniciativa de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) de socializar las alternativas regulatorias del proyecto «Identificación de medidas para mitigar el fraude cibernético por medio de servicios móviles» bajo la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN), la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) se permite presentar sus comentarios técnicos como insumo para la discusión, en los asuntos relacionados con el ámbito de sus competencias. En este sentido, reiteramos que este documento contiene el análisis y las respuestas a los interrogantes que están en el marco de la competencia de este supervisor.

Comentario general de la Delegatura para Riesgo Operacional y Ciberseguridad:

Respecto a las temáticas enfocadas en mitigar el contacto a usuarios con fines fraudulentos mediante SMS, para la SFC, resulta prioritario que la implementación de esta medida contemple la adopción de esquemas de identificación verificada para el sector financiero, teniendo en cuenta que los mensajes de texto constituyen uno de los principales canales para el envío de OTP y notificaciones transaccionales. En este sentido, un régimen de identificación robusto contribuiría a reducir los riesgos de redirección de los usuarios a sitios web fraudulentos, derivados de técnicas de *smishing* que suplantando la identidad de entidades financieras. Adicionalmente, se considera relevante que, en el diseño de la medida, se incorporen mecanismos que permitan mitigar el riesgo de afectación al tráfico legítimo de las entidades vigiladas, de forma que no se impacte la continuidad y operatividad del sistema de pagos.

En materia de fraude por voz (*vishing*), la SFC identifica un riesgo elevado asociado a la suplantación de los centros de contacto de las entidades financieras. Por ello, se considera necesario avanzar hacia mecanismos que permitan validar la identidad del originador cuando se trate de números institucionales bancarios, de forma que el usuario tenga certeza de que la llamada proviene realmente de su banco. Desde el ámbito de competencia de la SFC, se advierte que la ausencia de controles efectivos sobre la originación de las llamadas facilita prácticas de ingeniería social orientadas a la obtención de información sensible, la cual posteriormente es utilizada para realizar



Superintendencia Financiera de Colombia

transacciones no reconocidas desde cualquier producto ofrecido por las entidades vigiladas.

Respecto a la educación de la ciudadanía, se considera fundamental que las campañas se desarrollen bajo un esquema de comunicación unificada entre las autoridades y los actores del sector. Más allá de formular recomendaciones generales sobre los riesgos asociados a los servicios móviles, estas iniciativas deben visibilizar prácticas fraudulentas que afectan directamente el patrimonio del ciudadano. En ese sentido, se propone articular los contenidos de la CRC con los programas de educación financiera de la SFC y de los gremios bancarios, reforzando mensajes claros y consistentes, como que ninguna entidad financiera solicita claves ni información sensible a través de llamadas o mensajes de texto.

En relación con la simplificación del régimen de recursos de identificación, se considera importante preservar una trazabilidad estricta en la asignación de códigos cortos y recursos de numeración, en particular aquellos utilizados para comunicaciones masivas. En ese sentido, desde el ámbito de nuestras competencias, se insiste en que los procesos de simplificación mantengan exigencias robustas de “Conozca a su Cliente” (KYC) para los agregadores de mensajes, con el fin de evitar que estos recursos sean utilizados por estructuras criminales amparadas en el anonimato.

De acuerdo con lo anterior, a continuación, se encuentran los comentarios particulares sobre aspectos de competencia de la SFC realizados por la Subdirección de Regulación, Delegatura para Consumidor Financiero y Delegatura para Riesgo Operacional:

9.1 Preguntas generales

1. ¿Cuáles considera que son los principales aciertos y limitaciones de las alternativas propuestas para mitigar el contacto fraudulento a través de servicios tradicionales de voz y mensajes de texto? ¿Qué elementos adicionales o diferentes propondría para mejorar la eficacia de estas medidas?

Los principales aciertos de las alternativas propuestas se relacionan con el enfoque hacia uno de prevención más activa del fraude. Para la SFC, resulta es



Superintendencia Financiera de Colombia

relevante que la regulación busque reducir el anonimato que hoy facilita la actuación de los delincuentes. En este sentido, medidas como la asignación de recursos de identificación exclusivos por marca, la restricción al enmascaramiento de llamadas internacionales y la validación previa de plantillas de mensajes constituyen avances importantes, en la medida en que eliminan esquemas de identidad compartida, fortalecen la confianza del usuario en el remitente y mejoran la trazabilidad para la atención de incidentes. Lo que al final, podría reducir los eventos de materialización de fraudes y los impactos negativos que estos incidentes generan en los consumidores financieros, además de constituirse en un incentivo para las entidades financieras para el fortalecimiento de sus estrategias y la consolidación de una cultura de prevención.

No obstante, se identifican algunas limitaciones que podrían afectar el alcance de las medidas propuestas. Una de las principales corresponde a la brecha tecnológica, en la medida en que varias de las soluciones más avanzadas como el etiquetado de llamadas o los datos enriquecidos dependen de las capacidades del dispositivo del usuario, lo que podría dejar en desventaja a quienes utilizan equipos básicos. Adicionalmente, existe el riesgo de un efecto de desplazamiento, en el que los esfuerzos por controlar el fraude en el canal A2P incentiven una mayor migración de estas conductas hacia el canal P2P.

Finalmente, la SFC sugiere tener en cuenta que de acuerdo con la complejidad técnica de algunas alternativas, como los esquemas basados en DLT o protocolos de autenticación como *STIR/SHAKEN*, podría extender los plazos de implementación.

Para fortalecer la eficacia del marco regulatorio, la SFC considera necesario profundizar los mecanismos de colaboración entre los actores del sector. Asimismo, se sugiere que la plataforma de intercambio de alertas promovida por la CRC se articule con los sistemas antifraude de las entidades financieras, de modo que se habiliten acciones coordinadas y oportunas frente a eventos de fraude.

2. ¿Qué métricas, indicadores o criterios considera que deberían establecerse en la industria para evaluar de manera efectiva la reducción del fraude y el impacto de las alternativas regulatorias propuestas en este documento? ¿Qué variables cuantitativas o cualitativas serían más



Superintendencia Financiera de Colombia

útiles para medir la evolución del fraude, la protección al usuario y la eficacia de las medidas implementadas, y cómo podrían ser recolectadas y/o reportadas de forma coordinada entre los diferentes actores del sector?

Un insumo de seguimiento en el comportamiento del fraude y sus diferentes modalidades se tiene en las cifras estadísticas de las inconformidades presentadas. La (SFC) hace seguimiento a la gestión de las quejas presentadas por los consumidores financieros en contra de las entidades vigiladas y consolida información estadística sobre dicha gestión.

Esta información la puede consultar en la página web de la superintendencia, pestaña de Estadísticas e informes, Estadísticas de quejas

(<https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/11211/consumidor-financieroinformacion-generalquejas-contras-entidades-vigiladasdatos-estadisticos-cifras-11211/>).

Posterior a junio de 2022, se cambió la metodología, tanto a nivel de estructura de datos como de recepción de la información, debido a la implementación de un desarrollo tecnológico que centraliza la recepción y gestión de las quejas o reclamos, así como el seguimiento estadístico de la información.

Esta información la puede consultar en la página web de la superintendencia, pestaña de Estadísticas e informes, Estadísticas dinámicas (*PowerBI*) (<https://www.superfinanciera.gov.co/powerbi/reportes/506/>).

9.2 Frente a las temáticas enfocadas en mitigar el contacto a usuarios con fines fraudulentos mediante los servicios móviles tradicionales de mensajes cortos de texto (SMS)

3. ¿Qué beneficios y limitaciones identifica en la alternativa de asignación de códigos alfanuméricos, códigos cortos o números E.164 exclusivos para cada marca, y cómo podría impactar esta medida en la trazabilidad de las comunicaciones y en la experiencia del usuario?

Esta alternativa elimina la ambigüedad en las comunicaciones al asignar un recurso único a cada entidad financiera, lo que reduce el riesgo de suplantación asociado a números compartidos y permite a los usuarios identificar con mayor certeza los mensajes oficiales. No obstante, la SFC observa que esta medida se enfoca en la identificación del remitente, pero no en el contenido del mensaje;



Superintendencia Financiera de Colombia

por ello, si no se acompaña de controles sobre las plantillas autorizadas, el riesgo de fraude se mantiene. Adicionalmente, su efectividad puede verse limitada en teléfonos más antiguos o cuando el mecanismo depende de que el usuario recuerde códigos. En términos de trazabilidad, la medida facilita significativamente la investigación y asignación de responsabilidades, y desde la perspectiva del usuario contribuye a restablecer la confianza en el canal y a reducir la exposición a fraudes.

4. ¿Qué impactos positivos y negativos prevé en la obligación de bloquear o marcar mensajes que no cuenten con identificadores validados? ¿Cómo se podría garantizar que no se afecte la entrega de mensajes legítimos?

La obligación de bloqueo o alerta sobre los mensajes con alta sospecha de ser fraude puede constituir una verdadera protección para los consumidores. Ahora bien, es importante que la eventual normatividad asigne esta obligación a los operadores, y no a las entidades o comercios que hacen uso legítimo del canal SMS. La claridad sobre el sujeto obligado a operar el bloqueo o la alerta puede reducir indebidas interpretaciones normativas, y evitar una afectación al uso adecuado del canal.

Igualmente, con el objetivo de facilitar la aplicación práctica de esta obligación, es recomendable que existan canales de coordinación entre los operadores y los usuarios masivos del canal SMS, con el fin de evitar bloqueos indebidos a mensajes relevantes. Es importante que los usuarios del canal SMS tengan alternativas para informar a los operadores las condiciones de uso masivo del canal, con el fin de evitar bloqueos que no sean procedentes.

9.3 Frente a las temáticas enfocadas en mitigar el contacto a usuarios con fines fraudulentos mediante los servicios tradicionales de voz

5. ¿Qué actores deberían participar en una plataforma nacional de intercambio de alertas sobre fraudes en llamadas? ¿Qué mecanismos de gobernanza y protección de datos serían necesarios? ¿Cuáles serían los retos técnicos y económicos de operar la plataforma bajo un modelo centralizado vs distribuido? ¿Qué mecanismos deberían adoptarse para validar la veracidad de una alerta antes de su distribución?



Superintendencia Financiera de Colombia

Si bien la infraestructura técnica de la plataforma es competencia de la CRC y los operadores, su alcance operativo debe ser intersectorial. Para la SFC, el éxito de esta medida depende de que las entidades financieras no sean solo receptoras de información, sino actores activos en el reporte de alertas. El interés institucional radica en que esta plataforma funcione como un mecanismo de debida diligencia para prevenir el fraude sistémico, asegurando que la información de seguridad fluya con la misma rapidez con la que operan las redes criminales, protegiendo así la confianza en el ecosistema financiero.

Ahora bien, en lo que refiere a la gobernanza y protección de los datos, es de mencionar que cada uno de los sectores participantes deberán verificar la efectividad de los controles adoptados para garantizar el adecuado tratamiento de los datos de los usuarios, de conformidad con el régimen aplicable a cada sector. Lo anterior, requiere de estrategias articuladas entre las diferentes autoridades y partes interesadas.

6. ¿Qué ventajas, retos y posibles impactos identifica en la implementación de un esquema de etiquetado obligatorio en el identificador de llamadas para contactos comerciales y publicitarios, manteniendo la numeración actual? ¿De qué manera considera que esta medida podría contribuir a la protección del usuario y a la transparencia en las comunicaciones, y qué desafíos técnicos, operativos o de experiencia de usuario deberían ser tenidos en cuenta para su adopción

Puede generar importantes beneficios en términos de seguridad, trazabilidad y confianza del usuario, esta medida fortalecería la identificación del remitente, lo cual resulta fundamental para garantizar la confianza del usuario y mitigar riesgos asociados a la suplantación de marca y la intermediación no autorizada, al permitir un mayor control sobre el origen de los mensajes.

Uno de los beneficios más relevantes es la posibilidad de asignar un número único y verificable a cada remitente o campaña, lo que optimiza la identificación del emisor y reduce significativamente el riesgo de fraudes como el *smishing*, *vishing* y otros.

No obstante, esta transición implica desafíos importantes; entre ellos, la necesidad de adecuaciones tecnológicas por parte de operadores y proveedores



Superintendencia Financiera de Colombia

y para su implementación deberá contar con el acompañamiento técnico y campañas de pedagogía para los consumidores como para los actores del ecosistema.

9.4 Frente a las temáticas enfocadas en la educación de la ciudadanía

- 7.** ¿Qué acciones voluntarias (no regulatorias) adelanta actualmente su organización o conoce usted en el mercado para informar a los usuarios sobre riesgos de fraude? ¿Son efectivas? ¿Tienen métricas de impacto?

Desde la SFC, se adelantan de manera permanente campañas pedagógicas y recomendaciones de seguridad dirigidas al consumidor financiero, utilizando canales como la página web y redes sociales para alertar sobre nuevas modalidades de fraude.

Estas acciones se complementan con los programas de educación financiera que por normativa deben implementar las entidades vigiladas por esta Superintendencia, las cuales deben contener aspectos relacionados con la seguridad en el uso de los productos, protección a la información personal, prevención de fraudes, entre otros elementos, que al final permitan al consumidor contar con herramientas para propender por una mejor experiencia de sus productos en el marco de un ambiente de seguridad en las transacciones.

- 8.** Frente a la alternativa de la implementación de un Portal con las campañas más denunciadas, ¿Qué beneficios concretos considera que traería este portal para los usuarios y agentes del sector?

La SFC considera que la implementación de un portal centralizado de campañas denunciadas traería beneficios concretos al crear un frente común de información en tiempo real. Para el usuario, funcionaría como una herramienta de consulta rápida para verificar la legitimidad de un mensaje sospechoso, reduciendo la asimetría de información que los delincuentes aprovechan. Para los agentes del sector y las entidades financieras, este portal se convertiría en un insumo de información colaborativa, permitiendo identificar y replicar rápidamente las nuevas tipologías de fraude detectadas por otros actores. No obstante, este portal debe garantizar una actualización inmediata y ser de fácil



Superintendencia Financiera de Colombia

acceso, evitando que se convierta en un repositorio estático y fortalezca la capacidad de autoprotección del consumidor financiero.

- 9.** ¿Qué componentes debería incluir estrategia educativa conjunta entre la CRC, los agentes regulados y otras entidades competentes? (por ejemplo: campañas nacionales, identificación de patrones emergentes, material didáctico para usuarios, indicadores de éxito, etc.)

Desde la SFC se considera que la estrategia educativa conjunta debería incluir campañas coordinadas entre autoridades, operadores y entidades financieras; alertas oportunas sobre las modalidades de fraude que estén circulando; material educativo claro y accesible para distintos tipos de usuarios; y mecanismos de seguimiento que permitan medir su efectividad, como la reducción de casos y el aumento en el reporte ciudadano.

En todo caso, se sugiere que el esquema normativo y regulatorio que se defina e incorpore lineamientos dirigidos a que todos los actores adopten programas de educación efectivos, dirigidos a la adecuada utilización de estas herramientas.

- 10.** Frente a la alternativa de divulgación pedagógica por parte de PRST, PCA e IT ¿Cuál considera es el canal más apropiado para esta divulgación? (ejemplo: SMS masivos, mensajes en facturas, Landing pages, Push notifications en apps, etc.)

Para la definición del canal más adecuado para divulgar las estrategias de educación, esta Superintendencia recomienda realizar un estudio previo que caracterice a la población que será destinataria de los programas de educación. Esto en la medida que a partir de su diagnóstico las estrategias de educación podrían causar un mayor impacto, al estar diseñadas a la medida y de acuerdo con los perfiles y necesidades de los consumidores.