

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

Doctor

FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES – CRC

Bogotá D.C.

¿

Asunto: Comentarios al proyecto regulatorio “Identificación de medidas para mitigar el fraude cibernético por medio de servicios móviles – Fase 2”.

Respetado doctor Díaz,

TIGO agradece el espacio de participación dispuesto por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) para presentar observaciones a la propuesta regulatoria correspondiente a la segunda fase del proyecto “Identificación de medidas para mitigar el fraude cibernético por medio de servicios móviles”, relacionada con la remuneración de los mensajes SMS de Aplicación a Persona (A2P).

En términos generales, valoramos que la propuesta reconozca las particularidades económicas y técnicas del tráfico A2P, incorpore dentro del piso de remuneración los costos asociados a las medidas de prevención del fraude adoptadas en la Resolución CRC 8308 de 2026 y preserve un espacio de negociación entre los agentes. Nuestros comentarios son puntuales y buscan fortalecer la sostenibilidad del esquema, reducir incentivos a rutas menos seguras y brindar claridad para su implementación operativa.

I. COMENTARIOS

1. El piso de \$2,5 por SMS A2P debe reestimarse al alza considerando escenarios de contracción estructural del tráfico

El proyecto propone que el límite inferior del rango de remuneración corresponda al costo eficiente de terminación de SMS A2P (C), fijado en \$2,5 por mensaje, en pesos constantes de 2025. De acuerdo con el documento soporte, este valor incorpora los costos de red y los costos incrementales asociados a las medidas de seguridad y control técnico adoptadas en la Fase I. Nuestra revisión del Anexo Modelo de Empresa Eficiente publicado por la CRC muestra que el resultado no depende únicamente del nivel de costos: depende de manera directa del volumen de tráfico sobre el cual dichos costos deben recuperarse durante el horizonte 2026–2030. En el modelo publicado, el valor base de C es \$2,5 por SMS y su denominador corresponde al valor presente del tráfico del operador eficiente, dimensionado como un tercio del mercado. Por esa razón, una sobreestimación del nivel de tráfico o un quiebre estructural de su tendencia se traduce en una subestimación del costo unitario.

1.1. La primera corrección es objetiva: 2025 ya debe recalibrarse con información observada.

Al revisar la construcción de la serie de tráfico del modelo se observa que, para 2025, la CRC incorporó como datos observados los dos primeros trimestres y estimó el tercer y cuarto trimestre mediante la función FORECAST.ETS, esto es, un suavizamiento exponencial con estacionalidad trimestral. Esa

decisión era razonable cuando el año todavía no estaba cerrado; hoy, sin embargo, los cuatro trimestres de 2025 ya están disponibles en PostData y permiten reemplazar la estimación por el dato realizado.

La diferencia resulta importante para el cálculo tarifario. El modelo que la CRC construyó para 2025, resulta de un mercado total de 52,26 mil millones de mensajes, mientras el tráfico efectivamente observado en PostData fue de 50,34 mil millones: 1,92 mil millones de mensajes menos, equivalentes a una desviación de -3,67%. El sesgo se concentra precisamente en los dos trimestres proyectados. Actualizar el modelo con el cierre observado de 2025 es, por tanto, una corrección razonable y necesaria: la base utilizada para estimar el tráfico futuro debe partir de la información más reciente y efectivamente realizada..

Para TIGO la inclusión de estos nuevos factores resulta trascendental para los resultados obtenidos. Manteniendo intactos los demás supuestos del modelo —costos, costo de capital (WACC), capital de trabajo, contribución, impulsores y tasas de crecimiento— el tráfico 2025 del operador eficiente pasa de 17.420 millones a 16.781 millones de mensajes; el valor presente del tráfico 2026–2030 se reduce de 67,21 a 64,74 mil millones de mensajes; y el costo C aumenta de \$2,4951 a \$2,5901 por SMS, es decir, 3,81%. Este resultado demuestra que el valor de \$2,5 ya parte de una base de tráfico sobreestimada.

1.2. La segunda corrección es prospectiva: el A2P está entrando en un cambio de régimen que una extrapolación histórica no captura por sí sola.

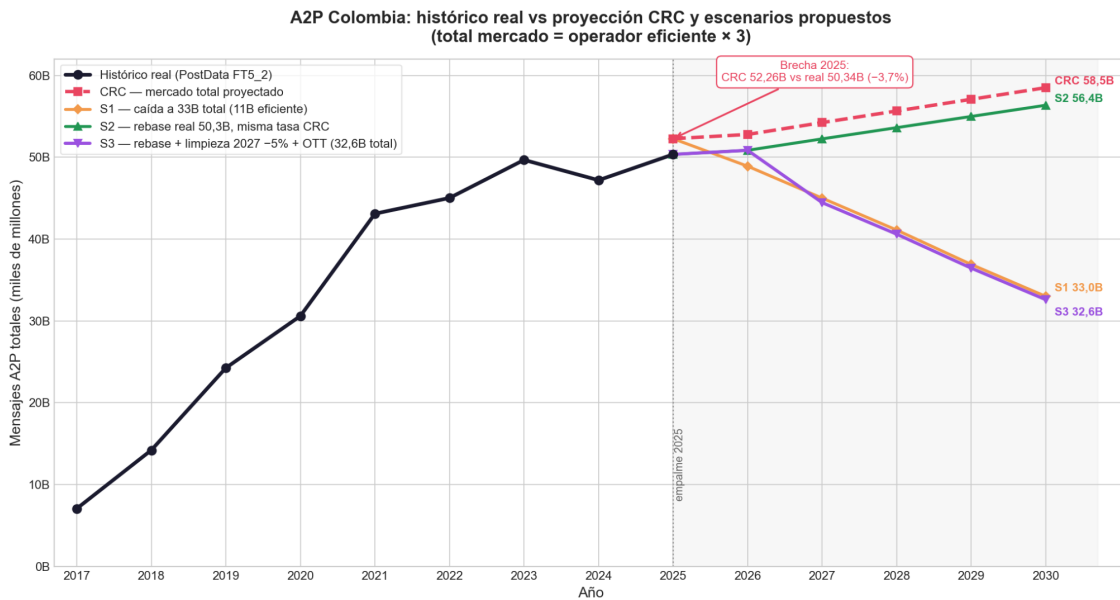
La trayectoria colombiana muestra una transición clara desde una etapa de expansión acelerada hacia una meseta. El tráfico total pasó de 7,08 mil millones de mensajes en 2017 a 43,10 mil millones en 2021; desde entonces, el crecimiento se moderó sustancialmente: 45,02 mil millones en 2022, 49,67 mil millones en 2023, 47,19 mil millones en 2024 y 50,34 mil millones en 2025. Entre 2021 y 2025 el crecimiento anual compuesto fue cercano al 4%, con un año de contracción en 2024. Esta evolución es consistente con un mercado que se encuentra en su zona de pico o muy próximo a ella. A pesar de ello, la senda de la CRC lleva el mercado total hasta aproximadamente 58,5 mil millones de mensajes en 2030 —19.499 millones para el operador eficiente— y mantiene crecimiento positivo durante todo el horizonte de recuperación de costos. Para TIGO, esa trayectoria es excesivamente optimista y no constituye una base adecuada para fijar el tráfico futuro. La proyección debe recalibrarse mediante una metodología capaz de representar saturación, punto de inflexión y posterior contracción —por ejemplo, una curva de saturación en S o un modelo segmentado con quiebres estructurales—, en lugar de prolongar hacia 2030 la dinámica histórica de crecimiento.

La proyección debe reconocer, además, que durante el horizonte regulatorio confluyen dos partes que no están contenidos en la serie histórica. El primero es el punto de inflexión propio de un mercado maduro, en el que la evidencia nacional e internacional muestra una creciente sustitución hacia canales IP y de mensajería enriquecida. El segundo es un cambio estructural directamente inducido por la regulación: la Resolución CRC 8308 de 2026 introduce identificación de originadores, validación de códigos cortos A2P, SENDER ID y plantillas, junto con controles orientados a depurar el ecosistema. Si estas medidas cumplen su propósito, una porción del tráfico fraudulento, artificial, mal identificado o cursado por rutas que el nuevo esquema busca cerrar dejará de transitar por el canal. Una metodología de pronóstico que prolongue nivel y tendencia a partir del comportamiento histórico, sin modelar explícitamente estos dos quiebres, no resulta adecuada para estimar el denominador sobre el cual se recuperarán costos fijos y cuasi fijos entre 2026 y 2030.

TIGO considera que, como mínimo, la proyección debe incorporar una caída puntual adicional de 7% entre 2027 y 2028 asociada a la depuración del tráfico. Incluso este supuesto es optimista desde la perspectiva del volumen: durante el primer año de implementación ya debería observarse un efecto

material de la identificación, validación y cierre de tráfico no conforme, y en 2028, con el nuevo ecosistema operando de manera completa, esa reducción debería consolidarse. A partir de allí, la senda debe reflejar también la contracción secular derivada de la migración hacia canales IP. Bajo escenarios consistentes con estos dos efectos, el tráfico del operador eficiente se ubica alrededor de 10,9–11,0 mil millones de mensajes en 2030 —aproximadamente 33 mil millones para el mercado total— y la réplica del propio modelo de empresa eficiente arroja un C cercano a \$3,5 por SMS. Para TIGO, un volumen cercano a 11.000 millones de mensajes en 2030 constituye una referencia razonable para la recalibración regulatoria y no un escenario extremo, a la luz de la evidencia de madurez, sustitución y depuración que enfrenta el mercado.

Escenario	Tráfico 2030 operador eficiente	C (COP/SMS)
CRC original	19.499 M	\$2,5
Rebase 2025 a tráfico observado	18.784 M	\$2,6
Rebase + limpieza 2027 (-7%) + contracción OTT	10.866 M	\$3,5



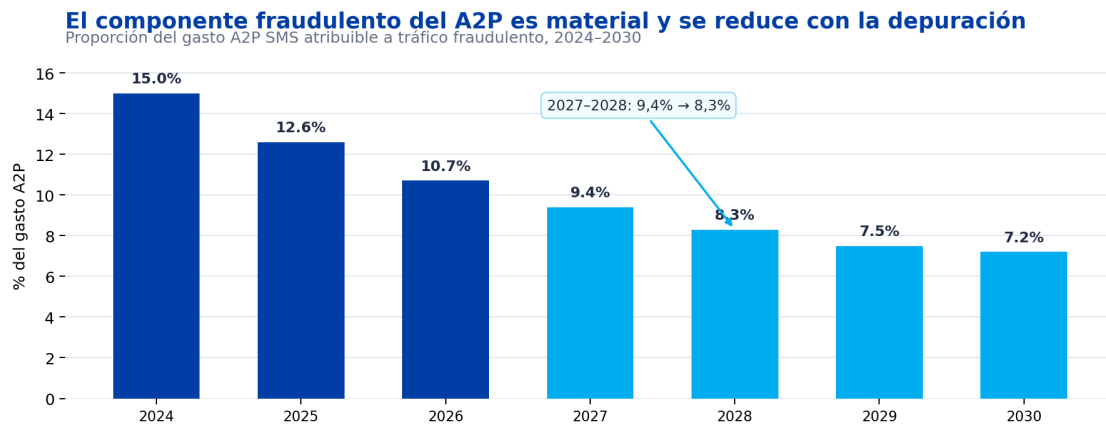
Gráfica 1. Histórico observado, proyección CRC y escenarios de sensibilidad de tráfico A2P.
Fuente: elaboración TIGO con base en PostData FT5_2 y el Anexo Modelo de Empresa Eficiente de la CRC.

1.3. La evidencia internacional refuerza la necesidad de probar escenarios de contracción, no únicamente de crecimiento.

Mobilesquared estima que el tráfico mundial de A2P SMS alcanzó su pico en 2024 con 2,84 billones de mensajes y caerá a 2,11 billones en 2029, una reducción de 25,9% y una tasa anual compuesta de -5,8%. Para América Latina proyecta una reducción de 13,86%. **El mismo estudio señala que un canal más limpio y saludable no necesariamente recuperará el tráfico perdido ni devolverá el mercado a una senda de crecimiento; su efecto esperado es hacer sostenible el canal y limitar su declive.**

Asimismo, la migración hacia WhatsApp API representó 15,5% del tráfico A2P SMS migrado en 2024 y se proyecta que sea el principal destino de esa migración en 2029, con 45,4%.¹

A esta tendencia de sustitución se suma un segundo factor que hace conservador asumir apenas una caída puntual del 5% en 2027: la depuración del tráfico fraudulento. Kaleido Intelligence² señala que el fraude sigue siendo un componente material del ecosistema de mensajería y, con base en estimaciones de Mobilesquared, ubica en 15,0% la proporción del gasto A2P SMS asociada a tráfico fraudulento en 2024. La misma fuente proyecta que esa proporción se reduzca a 9,4% en 2027, 8,3% en 2028 y 7,2% en 2030, precisamente a medida que se fortalecen las herramientas de detección, bloqueo y control. La cifra muestra que la limpieza del ecosistema puede retirar una fracción material de tráfico y gasto que hoy forma parte de las series observadas. En Colombia, donde la entrada en operación del nuevo esquema de identificación, validación y control antifraude coincide con el horizonte de proyección, este efecto debe formar parte explícita del modelo de demanda.



Gráfica 2. Proporción del gasto A2P SMS atribuible a tráfico fraudulento, 2024–2030.

Fuente: Kaleido Intelligence.³; figura basada en Mobilesquared⁴.

La misma tendencia se observa en la expansión de alternativas de mensajería empresarial. Juniper Research proyecta que la participación del SMS dentro del tráfico global de business messaging pasará de 95% en 2022 a 65% en 2028, mientras RCS y OTT alcanzarán aproximadamente 23% y 10%, respectivamente. En paralelo, estima que los ingresos asociados a tráfico CPaaS de mensajería enriquecida —RCS, video y canales sociales— crecerán alrededor de 190% entre 2023 y 2028. Estas cifras no implican que todos los casos de uso del SMS desaparezcan, pero sí muestran que el gasto y el tráfico empresarial se están redistribuyendo hacia canales IP y de mensajería enriquecida.⁵

La sustitución tecnológica también empieza a alcanzar uno de los casos de uso más relevantes del SMS A2P: la autenticación. En enero de 2026, Meta y operadores de telecomunicaciones presentaron las APIs de Silent Authentication como una evolución del SMS OTP, basada en señales de red y APIs del

¹ Mobilesquared. (2025). *Global A2P SMS Report 2017 - 2029, Market Overview, 1Q 2025* (Redacted version). Mobilesquared Ltd / Kaleido Intelligence Ltd. Extracto de páginas 5, 10-17, 25, 31.

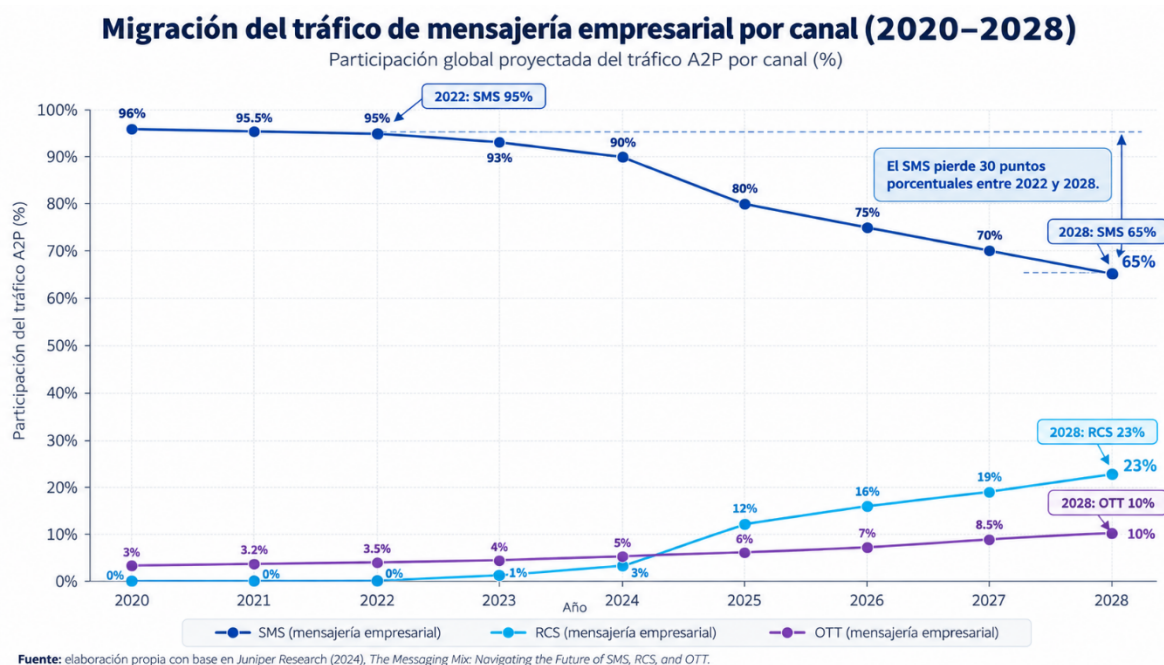
² Kaleido Intelligence. (2025). *Mobile Security & Fraud Outlook 2025*. Publicado por James Moar y Steffen Sorrell. Kaleido Intelligence Limited. páginas 5, 8-9, 12-15, 18-19.

³ Kaleido Intelligence. (2025). *Mobile Security & Fraud Outlook 2025*. Publicado por James Moar y Steffen Sorrell. Kaleido Intelligence Limited. páginas 5, 8-9, 12-15, 18-19.

⁴ Mobilesquared. (2025). *Global A2P SMS Report 2017 - 2029, Market Overview, 1Q 2025* (Redacted version). Mobilesquared Ltd / Kaleido Intelligence Ltd. Extracto de páginas 5, 10-17, 25, 31.

⁵ Juniper Research. (2024). *The Messaging Mix: Navigating the Future of SMS, RCS, and OTT*. MEF CONNECTS Business Messaging. Presentado por Elisha Sudlow-Poole. páginas 2-13.

operador, con retroalimentación en tiempo real y modelos de cobro asociados al resultado de la verificación. El documento plantea, además, modelos de integración a través de agregadores y APIs directas o personalizadas de los operadores. Esto confirma que, durante el mismo horizonte 2026–2030 del modelo de empresa eficiente, incluso el tráfico de OTP enfrenta alternativas tecnológicas capaces de sustituir progresivamente envíos tradicionales de SMS.



El punto relevante para el modelo de empresa eficiente no es que el SMS vaya a desaparecer, sino que su participación dentro de la mensajería empresarial ya muestra una trayectoria descendente. Juniper proyecta que el SMS pase de representar cerca del 96% del tráfico A2P en 2020 y 95% en 2022 a 65% en 2028, es decir, una reducción de 30 puntos porcentuales frente a 2022. En paralelo, RCS y OTT ganarían participación de manera sostenida hasta alcanzar 23% y 10%, respectivamente. Esta evolución muestra un cambio gradual pero claro en la composición del mercado: una porción creciente de las comunicaciones empresariales migra hacia canales IP durante el mismo horizonte en el que la CRC proyecta crecimiento del tráfico SMS. Por ello, la proyección utilizada para el modelo de empresa eficiente debe incorporar explícitamente este punto de inflexión tecnológico y la creciente sustitución entre canales, en lugar de extender mecánicamente la tendencia histórica del SMS.

1.4. La propia evidencia de la CRC muestra que esa sustitución parcial ya está ocurriendo en Colombia, aun con una terminación SMS históricamente muy baja.

En el Estudio OTT 2025 de la CRC, el 94% de las empresas declaró utilizar WhatsApp/WhatsApp Empresarial para mensajería, frente a 59% en 2022, mientras el uso de mensajes de texto pasó de 28% a 18% en el mismo período. Más relevante aún para el análisis de demanda, el 54% de las empresas que utilizan aplicaciones de mensajería manifestó que su gasto en mensajes de texto ha sido menor desde que implementaron esas aplicaciones. Los distintos ejercicios de la CRC han encontrado grados diferentes de sustitución según el período, el caso de uso y la metodología analizada; para este comentario no es necesario resolver si la sustitución es total. Lo relevante es que los datos observados muestran que las empresas ya utilizan masivamente canales alternativos y están reasignando parte de su gasto desde el SMS

hacia esos canales. Esa presión existe incluso bajo un cargo de terminación SMS históricamente muy bajo y antes de que opere plenamente el nuevo esquema antifraude.⁶

1.5. La sensibilidad al tráfico es especialmente importante porque los costos no caen en la misma proporción que los mensajes.

Una parte sustancial de los componentes que el modelo reconoce para la implementación del programa antifraude —plataformas de gestión y filtrado, licenciamiento, elementos de seguridad, monitoreo, operación 24/7, capacidad de procesamiento, infraestructura de datacenter, integraciones y personal especializado— tiene naturaleza fija o cuasi fija durante el horizonte de análisis. Una vez desplegados para atender el ecosistema y sus picos de capacidad, estos costos no desaparecen porque el tráfico baje 5%, 15% o 30%. En consecuencia, cuando el volumen se reduce, el mismo costo debe recuperarse sobre menos mensajes y el costo unitario aumenta. Con un tráfico cercano a 11.000 millones de mensajes para el operador eficiente en 2030, mantener el piso en \$2,5 dejaría una diferencia del orden de \$0,80 por mensaje frente al C resultante del modelo, equivalente a aproximadamente \$8,8 mil millones en 2030 para ese operador eficiente.

Por último, el párrafo 4 propuesto para el artículo 4.2.7.1 prevé una revisión cuando el tráfico A2P caiga al menos 10% interanual durante tres trimestres consecutivos. Ese mecanismo es útil como salvaguarda, pero es necesariamente ex post: solo se activa después de que la caída se haya materializado durante un período prolongado. No sustituye la obligación de calibrar prudentemente el piso desde el inicio, particularmente cuando la propia intervención regulatoria puede producir una reducción inmediata del tráfico medido al eliminar tráfico fraudulento o no conforme.

Solicitud. TIGO solicita a la CRC recalibrar el Modelo de Empresa Eficiente antes de adoptar la resolución definitiva. Para ello, debe: (i) sustituir la estimación parcial de 2025 por el tráfico efectivamente observado en PostData, equivalente a 50,34 mil millones de mensajes para el mercado total; (ii) modificar la metodología de proyección de tráfico para que parta de esa base observada e incorpore explícitamente el punto de inflexión del mercado y el cambio estructural generado por las medidas antifraude, incluyendo como mínimo una caída de 5% en 2027, una consolidación adicional de la reducción en 2028 con el ecosistema plenamente operativo y una senda posterior de contracción por migración hacia canales IP; y (iii) recalcular el tráfico del operador eficiente con una trayectoria que lo ubique alrededor de 11.000 millones de mensajes en 2030. Con la estructura de costos del propio modelo, una senda de este orden lleva el valor C a aproximadamente \$3,5 por SMS. En consecuencia, TIGO solicita que el piso de remuneración se fije en un valor no inferior a \$3,5 por SMS, en pesos constantes de 2025. Este valor se alinea con el valor que WhatsApp ha anunciado para cobro por mensaje⁷.

2. El tráfico SMS A2P internacional debe diferenciarse del tráfico doméstico, quedar sujeto a libre negociación

La Resolución CRC 8183 de 2026 mantuvo transitoriamente en \$1 por SMS, en pesos constantes de 2022, tanto la remuneración A2P doméstica como la terminación de mensajes A2P y P2P de larga distancia internacional. En esa decisión la CRC señaló expresamente que ese valor se conservaría mientras adelantaba una revisión integral de estos segmentos en el proyecto de mitigación del fraude. La presente Fase II materializa precisamente esa revisión integral y modifica la remuneración doméstica A2P; sin

⁶ Comisión de Regulación de Comunicaciones [CRC]. (2025). *El rol de los servicios OTT en el sector de las telecomunicaciones en Colombia año 2025 - Segmento Empresarial* (Informe Final, Contrato 068 de 2025). Centro Nacional de Consultoría [CNC]. Bogotá, Colombia. páginas 2, 10-12, 16, 41, 49-51, 54-55, 61, 63, 84.

⁷ <https://whatsappbusiness.com/es-la/products/platform-pricing/>

embargo, el proyecto no modifica el artículo 4.3.2.11 de la Resolución CRC 5050 de 2016, por lo cual el tráfico A2P de larga distancia internacional continuaría sujeto al valor de \$1 por SMS.

El resultado genera una asimetría relevante: un mensaje A2P doméstico quedaría sometido a un piso de \$2,5 y a las nuevas condiciones económicas del ecosistema, mientras un mensaje A2P internacional podría conservar una remuneración sustancialmente menor. Esa diferencia crea incentivos para reconfigurar la ruta o la forma de presentación del tráfico con el propósito de acceder al valor más bajo. Además, limitar la categoría internacional únicamente a la ruta técnica de larga distancia no refleja cómo funciona hoy la mensajería empresarial: una marca global puede originar y gestionar una comunicación fuera de Colombia y entregarla a la red móvil a través de un agregador o punto de conexión local, sin que por ello cambie la naturaleza económica del mensaje.

2.1. La naturaleza internacional del A2P debe definirse por el origen de la comunicación y no por la ruta utilizada para terminarla.

Costa Rica ofrece un precedente regulatorio particularmente relevante. En el numeral 2.3 “Mensajes SMS P2P y A2P” del documento técnico oficial de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) que sustentó la actualización regulatoria de 2026, la autoridad distingue expresamente entre A2P doméstico e internacional: el primero corresponde a mensajes enviados por una empresa local a usuarios dentro del mismo país y, para el segundo, señala textualmente:

“de tipo internacional cuando los mensajes A2P son generados por un software o aplicación ubicada en un país distinto al de los usuarios receptores”.

La utilidad del precedente no se limita a la definición. SUTEL explica que los remitentes internacionales suelen utilizar agregadores y distingue entre rutas blancas —autorizadas y respaldadas por acuerdos— y rutas grises. También identifica expresamente el supuesto en el que tráfico SMS internacional intenta ingresar por rutas de interconexión local enmascarando el origen, y plantea que los operadores dispongan de firewalls capaces de identificar y bloquear ese comportamiento. En otras palabras, para SUTEL el uso de una ruta local no transforma por sí mismo un tráfico internacional en doméstico.⁸

India aporta un precedente todavía más directo sobre el riesgo de “nacionalizar” artificialmente tráfico internacional. En sus recomendaciones sobre la definición de tráfico internacional, la Telecom Regulatory Authority of India (TRAI) propuso que un SMS A2P entrante sea tratado como internacional cuando su generación, transmisión o recepción requiera la intervención de un dispositivo, sistema informático o aplicación ubicada fuera de India. El Gobierno de India aceptó en principio esas recomendaciones y solicitó únicamente una precisión sobre el enrutamiento. En marzo de 2025, TRAI reiteró que la finalidad de la regla es impedir que una entidad extranjera transporte el mensaje por Internet o líneas arrendadas hasta un telemarketer local y lo presente como doméstico para evitar la remuneración internacional. Más aún, la autoridad separó expresamente la clasificación del mensaje de su última ruta técnica: el A2P internacional entregado al operador de acceso por un telemarketer en India conserva esa naturaleza aunque no deba pasar por un gateway de larga distancia internacional. El precedente es especialmente relevante porque India mantiene regulada la terminación doméstica de SMS, mientras la terminación de SMS internacionales entrantes se encuentra bajo un régimen de libertad tarifaria (forbearance).⁹

⁸ Superintendencia de Telecomunicaciones [SUTEL]. (2026). Oficio 02238-SUTEL-DGM-2026, actualización regulatoria de la RCS-294-2023 (6 de marzo de 2026), numeral 2.3, pp. 13-15 y 44-47; y Resolución RCS-151-2026, Medidas regulatorias con el fin de minimizar el impacto de ciberataques mediante mensajes de texto SMS (smishing) y llamadas (vishing) en las redes de telecomunicaciones (18 de junio de 2026).

⁹ Telecom Regulatory Authority of India [TRAI]. (2025). Recommendations on the Definition of International Traffic: Response to the back-reference dated 13.02.2025 received from Department of Telecommunications on the TRAI recommendations dated 10.12.2024 (18 March 2025), pp. 6-11.

Paraguay sigue una lógica compatible. La Resolución Directorio CONATEL 2431/2024 incorporó dentro de la numeración A2P un dígito que identifica expresamente el origen: “0” para tráfico originado en la red de un prestador nacional y “1” para tráfico originado en la red de un prestador de otro país. Más importante aún para este proyecto, su artículo 5 dispone que el tráfico SMS A2P, tanto nacional como internacional, cursado entre prestadores nacionales debe regirse por un acuerdo libremente pactado entre las partes, incluido el aspecto económico, bajo principios de neutralidad, no discriminación, igualdad de acceso y libre competencia. Este diseño demuestra que es posible reconocer regulatoriamente la procedencia internacional del A2P, conservar su trazabilidad y, al mismo tiempo, dejar su remuneración a la negociación comercial.¹⁰

Otros marcos refuerzan la misma idea desde la trazabilidad del originador. Uruguay reconoce expresamente que los integradores A2P cursan mensajes masivos por cuenta de empresas nacionales o internacionales y exige que ese tráfico utilice numeración corta identificable y trazable. Australia, por su parte, exige que las organizaciones internacionales que envían mensajes con Sender ID a móviles australianos registren ese identificador y acrediten que corresponde a su marca o nombre oficial en el país de origen, a través de un proveedor certificado. Aunque estos marcos no fijan una tarifa internacional diferenciada, muestran que la procedencia del originador es un atributo regulatoriamente relevante que debe permanecer identificable en la cadena y no desaparecer por la intervención de un intermediario local.¹¹

El elemento común de estos precedentes es claro: la clasificación debe seguir el origen real de la comunicación y no el último salto técnico. Costa Rica e India enfrentan expresamente el riesgo de que tráfico internacional sea presentado como local; Paraguay distingue el origen nacional e internacional y deja el componente económico a la negociación; Uruguay y Australia preservan la trazabilidad de los originadores nacionales e internacionales; y las prácticas comerciales internacionales clasifican el producto atendiendo a la aplicación, el servicio o la marca que origina el mensaje. Por ello, la intervención de un agregador local, un punto de conexión nacional o una ruta de interconexión doméstica no debería, por sí sola, “nacionalizar” tráfico cuya generación o gestión corresponde a una aplicación, plataforma o empresa internacional.

Esta diferenciación es, además, técnicamente factible y corresponde a una práctica ordinaria de gestión mayorista de mensajería A2P. Los operadores móviles utilizan plataformas de A2P SMS Firewall o Messaging Firewall, integradas con motores de traffic segmentation, grey-route detection y policy control, para clasificar el tráfico, detectar bypass y aplicar políticas diferenciadas según origen, ruta, contraparte y tipo de mensaje. En arquitecturas SS7/SIGTRAN estas soluciones inspeccionan y correlacionan información MAP/SCCP —entre otros, Global Titles, SMSC de origen y parámetros de enrutamiento—; y en accesos IP/SMPP utilizan atributos como el bind o system_id, la dirección IP y el punto de entrada, source_addr y TON/NPI, cuenta o campaña, junto con perfiles del agregador.

La clasificación no depende de una única señal: el SMS Firewall correlaciona esa telemetría con reglas de negocio, reputación y comportamiento para identificar tráfico internacional presentado por una interconexión o acceso local, detectar rutas grises, marcar o reclasificar el tráfico y entregar esa clasificación a los sistemas de mediation, charging y billing para aplicar la política correspondiente. Por

¹⁰ Comisión Nacional de Telecomunicaciones [CONATEL]. (2024). Resolución Directorio N.º 2431/2024, Por la cual se establece la numeración para los mensajes cortos (SMS) Aplicación a Persona (A2P) dentro del marco del Plan Técnico Fundamental de Numeración Nacional (4 de septiembre de 2024).

¹¹ Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones [URSEC]. (2023). Resolución N.º 381/023, Plan Nacional de Numeración mensajes cortos SMS masivos (15 de diciembre de 2023). Australian Communications and Media Authority [ACMA]. (2026). International organisations sending text messages to Australia (actualizado el 2 de junio de 2026).

tanto, diferenciar A2P nacional e internacional no exige crear una capacidad tecnológica nueva: corresponde a funcionalidades estándar de seguridad, control y monetización A2P que la industria ya implementa. Lo que se requiere para que esa segmentación opere de manera homogénea, objetiva y verificable es que la regulación defina con claridad qué debe entenderse por tráfico A2P nacional y por tráfico A2P internacional.

2.2. Un cargo internacional artificialmente bajo no protege al usuario final y puede trasladar el valor a los intermediarios.

La distinción también importa económicamente. El usuario móvil colombiano no contrata ni paga por recibir un OTP, una alerta o una notificación A2P internacional; la demanda proviene de la empresa que necesita comunicarse con él. Por ello, limitar la remuneración que recibe el operador terminante no garantiza que la reducción se traslade al usuario final ni siquiera a la empresa originadora. En una cadena con intermediarios, la diferencia puede permanecer precisamente en los eslabones aguas arriba.

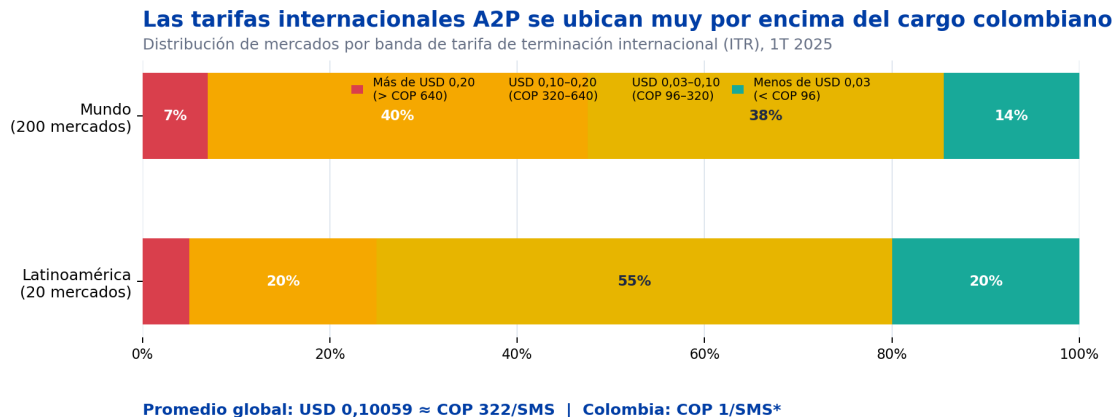
El estudio de Analysys Mason sobre el mercado A2P en Hispanoamérica documenta exactamente ese mecanismo en las rutas grises: un intermediario puede cobrar en dólares a una empresa extranjera por llevar tráfico internacional a un destino local y, posteriormente, pagar al operador habilitado un cargo de interconexión local sustancialmente inferior. El estudio estima, además, que las rutas grises representan entre una y dos quintas partes de los mensajes SMS A2P enviados globalmente y advierte que una regulación sectorial excesiva puede incentivar intermediación ineficiente, asimetrías frente a plataformas OTT y mayores riesgos de fraude.¹²

La preocupación, por tanto, no es meramente tarifaria. El nuevo régimen busca reforzar trazabilidad, identificación del originador y controles antifraude. Mantener una categoría A2P internacional con una remuneración extraordinariamente baja frente al mercado puede hacer más atractivo presentar ese tráfico por la ruta de menor costo, utilizar intermediación innecesaria o recurrir a esquemas de bypass. Costa Rica reconoce expresamente este riesgo al exigir capacidad para detectar tráfico internacional que intente ingresar por interconexiones locales; el diseño económico colombiano debería evitar generar precisamente ese incentivo.

El contraste internacional muestra además la magnitud de la asimetría. Mobilesquared¹³, con información de 200 mercados, reportó para el primer trimestre de 2025 una tarifa promedio global de terminación internacional A2P de USD 0,10059 por mensaje. Solo 29 mercados se ubicaban en USD 0,03 o menos; 76 mercados estaban entre USD 0,03 y USD 0,10; 81 entre USD 0,10 y USD 0,20; y 14 superaban USD 0,20. En América Latina, 80% de los mercados se encontraban en USD 0,03 o más y 25% en USD 0,10 o más. A una TRM ilustrativa de COP 3.200 por dólar, los umbrales de USD 0,03 y USD 0,10 equivalen aproximadamente a COP 96 y COP 320 por mensaje, y el promedio global equivale a cerca de COP 322. Frente a estos órdenes de magnitud, mantener en Colombia un cargo regulado de COP 1 por SMS de larga distancia internacional deja una diferencia excepcionalmente amplia frente a los niveles observados en el mercado internacional. Esa brecha fortalece el incentivo económico para buscar la ruta de menor costo y aumenta el riesgo de arbitraje, rutas grises y presentación incorrecta del tráfico.

¹² Analysys Mason (2024) El mercado de mensajería A2P: problemáticas, retos y recomendaciones para Hispanoamérica

¹³ Mobilesquared. (2025). *Global A2P SMS Report 2017 - 2029, Market Overview, 1Q 2025* (Redacted version). Mobilesquared Ltd / Kaleido Intelligence Ltd. Extracto de páginas 5, 10-17, 25, 31.



Gráfica 4. Distribución de mercados por rangos de tarifa de terminación internacional A2P, 1T 2025.

Fuente: Mobilesquared.¹⁴ Conversión a COP con TRM ilustrativa de \$3.200/USD.

2.3. La libre negociación debe comprender también la posibilidad de relaciones directas con agregadores y originadores internacionales.

La desregulación propuesta no debería limitarse al precio. Los PRSTM deben poder estructurar libremente la relación comercial y técnica para recibir tráfico A2P internacional, ya sea mediante agregadores e integradores internacionales, proveedores CPaaS o, cuando corresponda, directamente con las empresas o marcas originadoras. La regulación no debería obligar a insertar un intermediario local adicional cuando las partes pueden establecer una relación directa, trazable y segura.

En la Unión Europea, Irlanda ofrece un referente útil para la arquitectura de acceso. ComReg permite que un agregador establecido fuera de Irlanda participe directamente en el esquema de Sender ID y continúe entregando A2P a números móviles irlandeses, siempre que se registre como Participating Aggregator y cumpla las obligaciones aplicables. Al mismo tiempo, exige que los SMS destinados a números móviles irlandeses sean entregados por un SMSC operado por, o en nombre de, un proveedor móvil irlandés y no mediante rutas grises. El diseño combina apertura a agregadores internacionales con identificación del remitente y rutas autorizadas, sin imponer como condición la participación de un intermediario doméstico adicional. En el plano comercial europeo, Orange Wholesale International ofrece un A2P SMS Hub directamente a marcas, agregadores y operadores para comunicaciones multipaís, confirmando que la cadena internacional puede estructurarse mediante relaciones mayoristas directas.¹⁵

Esta flexibilidad es consistente con la evolución tecnológica del mercado. El White Paper de Meta y operadores sobre Silent Authentication identifica como una de las líneas de evolución del ecosistema la profundización de relaciones Telco–Enterprise y contempla modelos de integración a través de distintos agregadores, estándares CAMARA/Open Gateway y APIs propias de los operadores. Aunque se trata de una tecnología distinta al SMS, la tendencia confirma que la cadena de comunicaciones empresariales se mueve hacia relaciones más directas, interoperables y basadas en acuerdos comerciales, no hacia la imposición de intermediarios adicionales.¹⁶

¹⁴ Mobilesquared. (2025). *Global A2P SMS Report 2017 - 2029, Market Overview, 1Q 2025* (Redacted version). Mobilesquared Ltd / Kaleido Intelligence Ltd. Extracto de páginas 5, 10-17, 25, 31.

¹⁵ Commission for Communications Regulation [ComReg]. (2026). *SMS Sender ID Registry: Registry Q&A*, especialmente la sección sobre overseas aggregators. Orange Wholesale International. (2026). *A2P SMS: Global messaging solutions for partners and MNOs*.

¹⁶ Meta (2026) *White Paper The Promise of Phone Number Silent Authentication APIs*

La evidencia comparada revisada por Analysys Mason apunta en la misma dirección regulatoria: en España la interconexión SMS P2P y A2P se gestiona mediante negociación entre operadores y la CNMC interviene ante conflictos; en el Reino Unido las tarifas de terminación SMS se negocian libremente; y en Estados Unidos la FCC no ha impuesto medidas específicas de interconexión para SMS y las tarifas generalmente se establecen bilateralmente. El reconocimiento de una categoría A2P internacional, por tanto, no exige crear una nueva tarifa regulada internacional; puede utilizarse para identificar correctamente el tráfico y dejar su remuneración a la negociación comercial.¹⁷

2.4. El mercado relevante definido por la CRC debe acotarse al tráfico A2P doméstico al que se extiende el análisis económico.

El alcance del mercado relevante propuesto debe guardar correspondencia con el universo efectivamente caracterizado por la CRC. En el numeral 6.3.2 del documento soporte, la Comisión explica que el análisis de las condiciones de competencia se construyó con la información de 2025 del Formato T.5.2 «Reporte de información de códigos cortos – A. Tráfico», cruzada con SIGRI, consolidando el tráfico MT por código corto y por agente. Ese ejercicio permite analizar el ecosistema A2P reportado a través de los recursos de identificación y agentes participantes en Colombia, pero el análisis presentado no incorpora una variable que separe el tráfico según el país de origen de la aplicación, plataforma, marca o empresa originadora, ni desarrolla una caracterización competitiva autónoma del A2P internacional.

Es importante separar dos dimensiones. Que el mercado geográfico tenga alcance nacional significa que las condiciones regulatorias, técnicas y competitivas de la terminación analizada son homogéneas en el territorio colombiano; no significa que todo mensaje que termina en Colombia tenga origen doméstico. De hecho, el propio documento soporte trata la larga distancia internacional como un esquema de remuneración cuya consistencia debe revisarse separadamente y la propuesta mantiene diferenciado el artículo 4.3.2.11. Por ello, una denominación amplia del numeral 3.6 podría llevar a proyectar las conclusiones del test de los tres criterios y la condición de mercado susceptible de regulación ex ante sobre el A2P internacional, sin que ese segmento haya sido objeto de un análisis específico de origen, rutas, agentes, condiciones comerciales y dinámica competitiva.

Para reflejar el alcance del análisis y evitar esa ambigüedad, TIGO propone que el numeral 3.6 del Anexo 3.1 se denomine: «3.6. Mercado Mayorista de acceso y terminación de mensajes cortos de texto (SMS) A2P en todo el territorio nacional originados en el país»; y que el Anexo 3.2 incluya, de manera concordante: «Mercado Mayorista de acceso y terminación de mensajes cortos de texto (SMS) A2P en todo el territorio nacional originados en el país. (3.6. del ANEXO 3.1)». Esta precisión no modifica el alcance geográfico de la terminación; delimita el origen del tráfico al que se extienden las conclusiones regulatorias del análisis y debe interpretarse conforme a la definición sustantiva de A2P nacional e internacional propuesta en este comentario, de modo que una ruta local no convierta en nacional un tráfico internacional.

En este punto, la solución que proponemos no es extender el nuevo corredor regulado a la mensajería internacional. Por el contrario, la regulación debería: (i) definir objetivamente qué constituye tráfico A2P internacional; (ii) asegurar que esa naturaleza no se altere por la ruta técnica o por la participación de un intermediario local; y (iii) permitir que la remuneración y la estructura de la relación comercial sean libremente acordadas entre las partes; y (iv) acotar el mercado relevante susceptible de regulación ex ante al tráfico A2P doméstico al que se extiende el análisis económico.

¹⁷ Analysys Mason (2024) El mercado de mensajería A2P: problemáticas, retos y recomendaciones para Hispanoamérica

Solicitud. TIGO solicita modificar el artículo 4.3.2.11 de la Resolución CRC 5050 de 2016 para: (i) excluir expresamente del cargo regulado el tráfico SMS A2P internacional y someter su remuneración a libre negociación; (ii) diferenciarlo del tráfico P2P de larga distancia internacional y del A2P nacional; y (iii) aclarar que la naturaleza internacional del tráfico no se modifica por el uso de una ruta de interconexión local, un punto de conexión nacional o la intervención de un agregador establecido en Colombia; y (iv) ajustar los Anexos 3.1 y 3.2 para que el mercado relevante de SMS A2P susceptible de regulación ex ante quede expresamente acotado al tráfico originado en el país, conforme a la definición de A2P nacional e internacional propuesta en este documento. Para estos efectos, proponemos entender por tráfico SMS A2P internacional aquel destinado a usuarios de redes móviles en Colombia cuya generación o gestión dependa de una aplicación, software, plataforma o sistema ubicado fuera del país, así como aquel originado por una empresa o marca internacional bajo una cuenta, acuerdo o plataforma global, con independencia de la ruta técnica utilizada para su entrega. Si la CRC considera necesario conservar un valor regulado para el tráfico P2P de larga distancia internacional, dicha regla debe quedar claramente diferenciada del tratamiento A2P.

3. Las medidas de prevención del fraude en voz requieren un plazo mínimo de seis meses para su implementación

La Resolución CRC 8308 de 2026 estableció obligaciones de implementación especialmente exigentes para los servicios de voz. En particular, el numeral 2.1.10.7.2.2.2 exige implementar monitoreo en tiempo real para detectar patrones potencialmente sospechosos, construir y mantener una línea base móvil de treinta días, definir y recalibrar umbrales y mecanismos de control de falsos positivos, y etiquetar las llamadas que cumplan los criterios establecidos. A su vez, el numeral 2.1.10.7.2.2.2.1 exige crear y operar el mecanismo de registro de clientes corporativos y el etiquetado de “Llamada con fines publicitarios”, mientras el numeral 2.1.10.7.2.2.3 obliga a implementar y mantener la Lista DNO y los respectivos bloqueos.

El numeral 2.1.10.7.2.2.4 otorgó apenas tres meses desde la publicación de la Resolución 8308 para implementar las medidas de monitoreo y etiquetado y la Lista DNO, con un informe técnico adicional dentro del mes siguiente. Dado que la Resolución fue publicada en el Diario Oficial el 30 de julio de 2026, el plazo de implementación se encuentra actualmente corriendo y vence el 30 de octubre de 2026.

Para TIGO, la implementación integral de estas obligaciones requiere actividades que no pueden resolverse únicamente mediante parametrizaciones internas. Según la arquitectura finalmente definida y las capacidades disponibles, resulta necesario adelantar procesos de contratación o modificación de alcance con proveedores tecnológicos; adquirir o ajustar licenciamiento y capacidad; desarrollar integraciones con plataformas de monitoreo, gestión de fraude, señalización y elementos de red; construir y depurar la línea base; calibrar reglas, modelos y controles de falsos positivos; implementar el registro dinámico de clientes corporativos; integrar y sincronizar la información de la Lista DNO; coordinar la ejecución cuando intervienen elementos administrados por terceros; realizar pruebas funcionales, de seguridad, carga, contingencia y reversión; y ajustar procedimientos de operación, atención de PQR, soporte y reportería.

Un plazo insuficiente no solo incrementa el riesgo de incumplimiento formal; también puede afectar la eficacia de las medidas. El monitoreo y etiquetado de fraude requiere calibración para evitar falsos positivos, y los bloqueos asociados a la Lista DNO deben probarse cuidadosamente para no afectar tráfico legítimo. La propia CRC reconoció esta realidad en la misma Resolución 8308 al ampliar de tres a seis meses el plazo para implementar los sistemas de monitoreo de tráfico P2P, con el propósito de racionalizar la carga operativa. Consideramos que esa misma lógica aplica, con mayor razón, a las medidas de voz por su interacción con proveedores, redes, clientes corporativos y procesos de atención.

Adicionalmente, el bloqueo de llamadas internacionales con CLI nacional del numeral 2.1.10.7.2.2.1 tiene un plazo independiente: será exigible tres meses después de la resolución mediante la cual la CRC acoga la recomendación técnica del CTLFSM sobre roaming internacional. Una vez se definan esos parámetros, también será necesario ejecutar adecuaciones, coordinación con carriers, pruebas y controles de excepción; por ello el plazo debería responder al mismo criterio mínimo de seis meses.

Solicitud. TIGO solicita respetuosamente modificar el numeral 2.1.10.7.2.2.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016 para ampliar de tres (3) a por lo menos seis (6) meses el plazo de implementación de las medidas previstas en los numerales 2.1.10.7.2.2.2 y 2.1.10.7.2.2.3, contado desde la publicación de la Resolución CRC 8308 de 2026. Asimismo, solicitamos que el plazo de implementación del numeral 2.1.10.7.2.2.1 sea de por lo menos seis (6) meses contados desde la entrada en vigor del acto que adopte los parámetros técnicos correspondientes.

4. El salto sin costo de la base de TPS por dimensionamiento debe limitarse, preservando la libre negociación de la capacidad adicional.

El proyecto combina dos reglas que, vistas de manera aislada, parecen consistentes, pero que juntas generan un incentivo que conviene corregir. La metodología del numeral 4.3.2.15.2 calcula la carga normal a partir de los TPS ofrecidos en periodos de quince minutos, aplica el filtro de irregularidad previsto por la norma y toma el sexto mayor valor válido del mes. Si esa carga normal supera el 90% del valor base, la capacidad se amplía hasta el nivel medido y el nuevo valor pasa a ser la base de la relación de acceso. A la vez, el artículo 4.2.7.1 permite contratar capacidad adicional asegurada, cuya remuneración se negocia y, en ausencia de acuerdo, se sujeta al cargo máximo de \$47.063 por TPS/mes.

El problema aparece porque la primera vía puede transformar determinados patrones de tráfico en una ampliación permanente de capacidad sin remuneración adicional, mientras la segunda exige pagar precisamente por reservar esa misma capacidad. Los TPS no representan únicamente volumen: representan capacidad instantánea que el PRSTM debe mantener disponible para una relación de acceso y que comparte infraestructura con otras relaciones. Cuando la base aumenta, el operador adquiere una obligación recurrente de disponibilidad y de curso sin rechazo ni encolamiento dentro de ese rango, aun si el mayor nivel medido se originó en una forma particular de presentar el tráfico y no en un aumento equivalente de la demanda empresarial efectiva.

La razón es que la metodología es muy sensible a la forma temporal del tráfico. Primero, la medición se construye sobre TPS ofrecidos al SMSC, de manera que los intentos rechazados y los reintentos también aumentan el valor observado. Por ejemplo, al considerar el tráfico rechazado dentro de la medición, un PCA podría generar incrementos artificiales en la carga registrada, creando picos ficticios simplemente al exceder el límite de TPS establecido. Segundo, el filtro de irregularidad puede excluir ráfagas muy breves por su alta variabilidad, pero conservar niveles altos cuando se presentan como mesetas estables. Tercero, la carga normal no corresponde al promedio mensual ni al volumen total cursado, sino al sexto mayor intervalo válido. En consecuencia, dos perfiles con una necesidad empresarial y un volumen mensual del mismo orden pueden terminar generando bases de capacidad materialmente distintas.

A modo ilustrativo, considérese una relación de acceso que parte de una base de 10 TPS y maneja del orden de 12 a 14 millones de mensajes en el mes. Bajo un perfil regular, con tráfico distribuido durante el día y una campaña recurrente que alcanza aproximadamente 23 TPS en sus ventanas de mayor actividad, la carga normal puede ubicarse alrededor de 23 TPS y la base crecería a ese nivel. En este caso, la ampliación acompaña una necesidad operativa identificable.

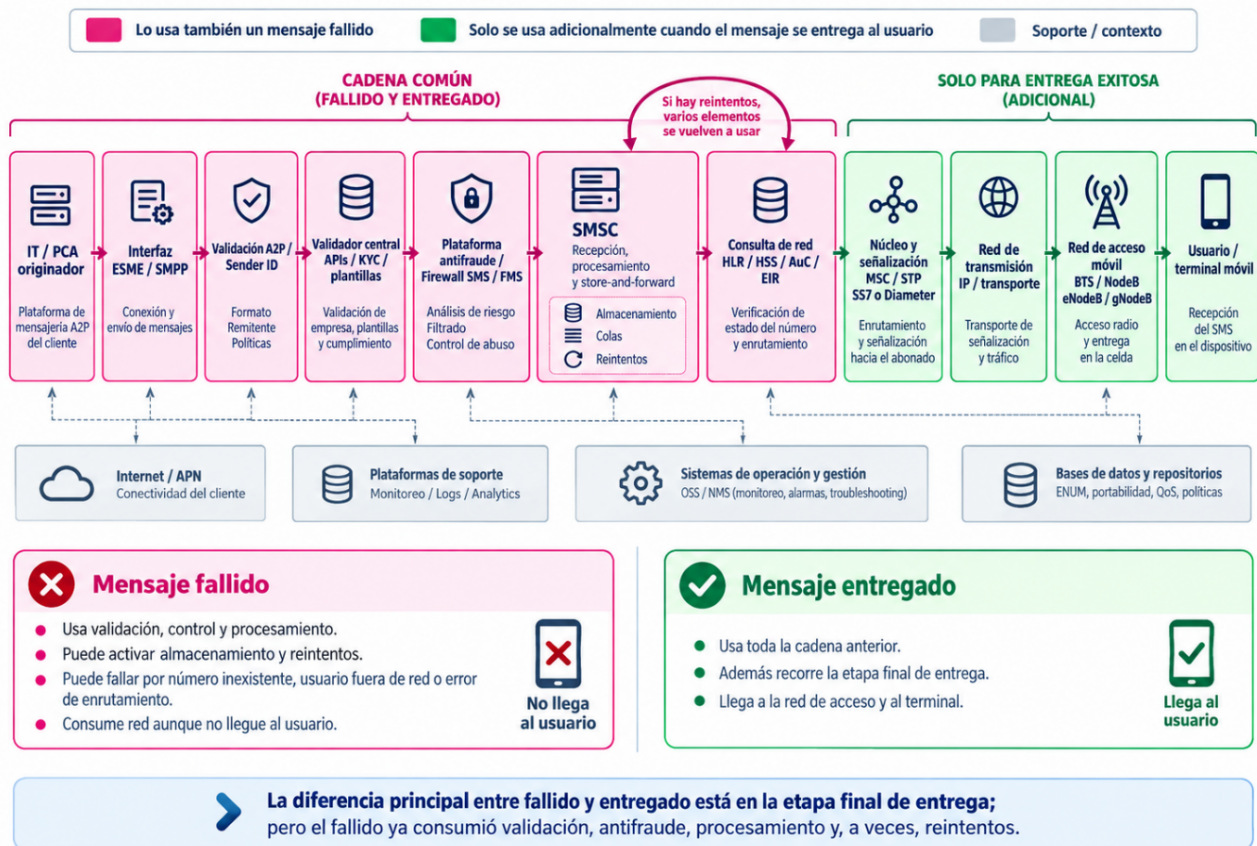
El resultado cambia si el mismo negocio concentra una porción similar de sus envíos en mesetas estables, por ejemplo, bloques diarios de dos horas alrededor de 40 TPS. Al mantenerse relativamente constante dentro de esos bloques, el tráfico puede superar el filtro de irregularidad y ocupar las posiciones altas que determinan el sexto mayor valor. Con un volumen mensual apenas alrededor de 12% superior al perfil regular, la carga normal puede ubicarse cerca de 41 TPS. Es decir, un cambio moderado en volumen puede traducirse en una base aproximadamente 78% mayor que la del perfil de 23 TPS, porque la metodología remunera implícitamente la forma de la curva y no solo la necesidad efectiva de mensajes.

Un tercer comportamiento se presenta con reintentos intensivos. Si durante las ventanas de mayor tráfico los mensajes rechazados o fallidos se vuelven a ofrecer automáticamente, la demanda de negocio subyacente puede permanecer prácticamente igual, pero la serie de TPS ofrecidos aumenta porque cada intento vuelve a contar. Con un incremento mensual del orden de 4% en tráfico ofrecido frente al perfil regular, una política agresiva de reintentos puede llevar la carga normal a valores cercanos a 42 TPS. En ese caso, la metodología termina convirtiendo parte de la congestión o de los fallos de entrega en una señal de mayor capacidad requerida.

El efecto puede además mantenerse en el tiempo. Una vez una base ha subido, el criterio de sobredimensionamiento solo obliga a reducirla cuando la carga normal cae por debajo del 80% de esa base. Así, si una relación llega a una base de 41 TPS, la carga normal tendría que ubicarse por debajo de 32,8 TPS para activar la reducción. Como esa carga normal depende del sexto mayor intervalo válido del mes, puede ser suficiente mantener un número reducido de intervalos estables de alta intensidad para impedir que la base disminuya, aun cuando el resto del mes opere muy por debajo de ese nivel. Esta característica crea un incentivo objetivo a sostener perfiles concentrados o reintentos que preserven una base alta, con independencia de que exista o no una intención deliberada de manipular el dimensionamiento.

La consecuencia se amplifica porque la infraestructura es compartida. Un aumento de 15, 20 o 30 TPS en una sola relación puede parecer manejable; sin embargo, si varias relaciones amplían simultáneamente su base mediante patrones similares, el PRSTM debe reservar capacidad agregada en SMSC, firewalls, plataformas de seguridad y demás elementos comunes. Esa reserva compite con otros tráficos y puede obligar a ampliar licencias, procesamiento, redundancia o infraestructura. El cargo por mensaje remunera el uso, pero no distingue entre un mensaje cursado en un valle y un perfil que obliga a mantener permanentemente una capacidad alta para atender picos recurrentes. Por ello, una base que puede crecer sin límite y sin una señal económica específica termina trasladando al PRSTM —y, en últimas, al ecosistema— el costo de capacidad reservada para unas pocas relaciones.

Figura 1. Componentes de red usados por mensajes rechazados vs entregados



En el modelo regulatorio actual, el operador receptor de la mensajería carga con el costo invisible de mantener la infraestructura de defensa (firewalls, capacidad de procesamiento para descartar tráfico, monitoreo) mientras que los originadores (particularmente los IT) tienen el control absoluto de la llave del tráfico, lo que les otorga una **‘posición de poder’** en la relación de acceso de mensajería.

Es necesario entonces equilibrar las condiciones de acceso y trasladar el costo y la responsabilidad de forma natural a los originadores, en este sentido nuestro marco regulatorio puede avanzar hacia mecanismos donde el "daño operativo" se convierta en un costo financiero directo para quien genera el tráfico basura, para ello TIGO solicita incorporar a la regulación los siguientes mecanismos:

- **Solicitud: que se habilite el cobro por transacciones de señalización (Modelo de consulta o Query-Based Billing):** Con la modernización de la tecnología, que no concentra la originación de tráfico en personas, sino en máquinas, que determinan aleatoriamente los destinos, no es pertinente **cobrar** únicamente por el mensaje efectivamente entregado, en necesario **introducir un cargo menor pero real por cada consulta de señalización inicial** (como las peticiones SRI - *Send Routing Information* o consultas al HLR/HSS). Si el originador lanza millones de intentos hacia números inexistentes, la red receptora le factura cada consulta de validación de red. Esto obligaría económicamente al originador a limpiar sus bases de datos antes de disparar el tráfico, ya que verificar si un número existe pasa a tener un costo por evento.

TIGO propone que el costo por transacciones de señalización corresponda al menos al 40% del costo por mensaje efectivamente entregado.

- **Que se habilite la penalización por baja eficiencia (*Low Delivery Rate Surcharges*):** Debe establecerse un umbral de calidad obligatorio, de esta forma, al menos el 80% del tráfico cursado debe tener un destino válido y entregable). Si el ratio de rechazos o de números muertos supera este límite debido a un envío desordenado o sin gestión (posiblemente fraudulento), **se habilita automáticamente una penalización** por congestión, o un recargo por "tráfico ineficiente" al operador de origen, compensando al receptor por el uso indebido de los recursos de borde.

TIGO propone que la penalización sea el incremento del costo por señalización al 50% del costo por el costo del mensaje efectivamente entregado. Para TIGO, la única forma efectiva de neutralizar la 'posición de poder' del originador es **romper la regla de que "el tráfico rechazado es gratis para el que lo envía"**, tal y como sucede en las transacciones rechazadas por portabilidad numérica donde la regulación permite al ABD cobrar los rechazos como una transacción.

Debe considerarse especialmente el derecho de remuneración eficiente de la red, y en este sentido el tráfico rechazado utiliza recursos de gestión de red, que, en la dinámica actual de tráfico, en la que existe una alta probabilidad de rechazo como consecuencia de las altas capacidades de los mecanismos de originación, frente a la limitada capacidad de los mecanismos de entrega, se debe habilitar la remuneración por las transacciones de señalización.

5. El valor de remuneración debe cubrir expresamente el tráfico asociado a códigos cortos, con independencia de que el PCA se conecte directa o indirectamente al PRSTM

El artículo 18 de la Resolución CRC 8308 de 2026 dispuso un período de transición de doce meses durante el cual los códigos cortos existentes continúan operando bajo las condiciones del régimen actual, mientras se adelantan la selección del validador, el registro de asignatarios, la asignación de nuevos recursos, el registro de plantillas, las pruebas técnicas y la consolidación de códigos. Esta regla reconoce que durante la transición coexistirán actores y recursos del régimen anterior con la arquitectura futura.

Por su parte, el numeral 6.3 del artículo 6 del proyecto de resolución establece que, durante ese período, las nuevas reglas de remuneración y el valor transitorio de \$2,5 se aplicarán también a "las relaciones de acceso que los PRSTM mantengan con proveedores de contenidos y aplicaciones que (...) cuenten con códigos cortos asignados", hasta que culmine la migración. La redacción cubre claramente al PCA que tiene código corto y relación de acceso directa con el PRSTM, pero no resuelve de manera expresa el caso del PCA que tiene un código corto vigente y cursa su tráfico hacia el PRSTM a través de un Integrador Tecnológico con el cual sí existe la relación de acceso.

Ese caso no es meramente teórico: el propio documento soporte reconoce que un PCA puede operar conectado o no directamente con los PRST y que el integrador tecnológico es un eslabón opcional que puede establecer la conexión técnica entre ambos. Por tanto, condicionar la aplicación de la regla transitoria a la existencia de una relación contractual directa PRSTM-PCA podría generar tratamientos diferentes para tráficos materialmente equivalentes y abrir espacio a interpretaciones divergentes respecto de la remuneración aplicable.

En particular, podría discutirse si el tráfico de un PCA con código corto vigente que se conecta mediante un IT: (i) debe reconocer la tarifa transitoria de \$2,5 en la relación PRSTM-IT; (ii) debe continuar temporalmente sujeto al esquema de remuneración anterior; o (iii) queda por fuera de una regla tarifaria

expresa. Esta incertidumbre resulta inconveniente en un régimen transitorio cuyo propósito debe ser, precisamente, garantizar una migración ordenada y jurídicamente previsible.

La aplicación de la regla de transición debería seguir al tráfico y al recurso de identificación que se encuentra en proceso de migración, y no a la forma contractual o técnica mediante el cual el titular del código corto se conecta a la red móvil. De esta forma se evita un vacío regulatorio, se garantiza tratamiento uniforme entre PCA en situaciones funcionalmente equivalentes y se facilita la conciliación entre PRSTM e IT durante los doce meses de migración.

Por otra parte, el proyecto establece que, una vez finalizado el período de transición, las reglas previstas en el citado artículo serán aplicables únicamente a las relaciones de acceso entre PRSTM e Integradores Tecnológicos (IT). Esta previsión no solo mantiene la divergencia interpretativa identificada, sino que puede generar una asimetría regulatoria frente a los modelos de conexión expresamente reconocidos por la Resolución CRC 8308 de 2026.

En efecto, el artículo 2 de dicha Resolución prevé que un PCA puede cursar su tráfico A2P a través de la infraestructura de conexión de un IT o, alternatively, mediante infraestructura propia con acceso directo a un PRST. En este último escenario, el PCA deberá ser asignatario tanto del SENDER ID como del recurso de identificación denominado código corto A2P. En consecuencia, el marco regulatorio reconoce expresamente la posibilidad de que exista una relación directa PRSTM–PCA para el curso de tráfico A2P.

No obstante, la redacción propuesta limita la aplicación de la regla de remuneración, una vez culminada la transición, a las relaciones PRSTM–IT, sin definir el tratamiento económico aplicable cuando el tráfico sea cursado directamente por un PCA asignatario de un código corto A2P. Esta omisión genera un vacío regulatorio respecto de un supuesto expresamente habilitado por la propia Resolución CRC 8308 de 2026.

La misma inconsistencia se refleja en el artículo 1 del proyecto, en la medida en que vincula el reconocimiento de la remuneración por tráfico A2P exclusivamente a la relación entre un PRSTM y un IT. Bajo esta redacción, dos tráficos de idéntica naturaleza y asociados al mismo tipo de recurso de identificación podrían quedar sujetos a tratamientos distintos únicamente en función de la modalidad de conexión utilizada por el PCA.

De igual manera, la redacción del artículo 2 excluye los escenarios en los que, a través de Roaming Automático Nacional (RAN), se curse tráfico A2P derivado de relaciones de acceso con otros PCA. Esta omisión extiende la asimetría regulatoria previamente identificada, al dejar por fuera de la regla de remuneración un supuesto técnicamente posible y funcionalmente equivalente a las demás modalidades de acceso contempladas en el régimen.

En este sentido, resulta necesario armonizar la regla de remuneración con los modelos de conexión reconocidos por la Resolución CRC 8308 de 2026, de manera que su aplicación atienda a la naturaleza del tráfico y al recurso de identificación utilizado, y no a la existencia de un intermediario tecnológico. Por tanto, la regulación debería establecer expresamente la remuneración aplicable tanto en las relaciones PRSTM–IT como en las relaciones directas PRSTM–PCA cuando este último sea asignatario de un código corto A2P.

Solicitud. TIGO solicita ajustar la redacción del numeral 6.3 del artículo 6 y del artículo 1 y 2 del proyecto de resolución, con el fin de garantizar coherencia con los modelos de conexión expresamente reconocidos

en la Resolución CRC 8308 de 2026 y evitar vacíos o tratamientos regulatorios diferenciados frente a tráficos A2P de idéntica naturaleza.

En particular, se solicita que el numeral 6.3 establezca expresamente que, tanto durante el período de transición como una vez finalizado este, la regla de remuneración aplicable al tráfico A2P opere con independencia de que el asignatario del recurso de identificación curse el tráfico a través de un Integrador Tecnológico (IT) o mediante una conexión directa con el PRSTM. En consecuencia, la obligación de reconocer la remuneración correspondiente deberá recaer sobre el asignatario del código corto A2P, ya sea que ostente la calidad de IT o de PCA.

De igual forma, se solicita modificar el artículo 1 y 2 para que la regla general de remuneración no quede restringida exclusivamente a las relaciones entre PRSTM e IT, sino que contemple también las relaciones directas entre PRSTM y PCA cuando este último sea asignatario de un código corto A2P y cuente con infraestructura propia de conexión.

Asimismo, en relación con el ARTÍCULO 5, proponemos que las obligaciones establecidas en el artículo sean igualmente aplicables a los integradores tecnológicos, teniendo en cuenta que estos actores participan de manera directa en la gestión y envío de tráfico hacia las redes móviles y, por lo tanto, cuentan con información relevante para la identificación y mitigación de posibles esquemas de fraude cibernético.

En este sentido, los integradores tecnológicos deberían estar obligados a reportar y mantener actualizada información relacionada con: (i) la identificación plena de sus clientes, (ii) la caracterización del tráfico cursado por cada cliente, incluyendo la naturaleza o finalidad de las comunicaciones, y (iii) los volúmenes de tráfico generados y enviados hacia las redes de los proveedores de servicios móviles.

La inclusión de esta obligación permitiría fortalecer los mecanismos de trazabilidad de las comunicaciones, mejorar la identificación temprana de comportamientos atípicos o potencialmente fraudulentos y evitar que los riesgos asociados al fraude cibernético se trasladen a eslabones de la cadena donde actualmente no existe el mismo nivel de supervisión o reporte. Asimismo, garantizaría una aplicación uniforme de las medidas de control para todos los actores que intervienen en la generación y entrega de tráfico hacia las redes móviles.

Por otra parte, se solicita a la CRC aclarar los mecanismos de seguimiento, control y verificación que implementará para garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones relacionadas con la validación de la información de los usuarios a través del Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles (RNE) y las bases de datos de portabilidad numérica por parte de los Proveedores de Contenidos y Aplicaciones (PCA).

En particular, resulta pertinente definir si existirán esquemas de reporte periódico, auditorías, requerimientos de información o indicadores de cumplimiento que permitan evidenciar que dichas validaciones se están realizando de manera efectiva por parte de los Integradores Tecnológicos y previa a la utilización de los servicios móviles para el envío de mensajes o la prestación de servicios asociados.

II. SOLICITUDES

Con fundamento en las consideraciones anteriores, TIGO solicita respetuosamente a la CRC:

1. Recalibrar el Modelo de Empresa Eficiente con el tráfico real observado de 2025 y una metodología de proyección que incorpore el punto de inflexión del mercado, el efecto

- estructural de las medidas antifraude y la migración hacia canales IP, y fijar el valor C en un piso no inferior a \$3,5 por SMS, en pesos constantes de 2025.
2. Definir y diferenciar expresamente el tráfico SMS A2P internacional del tráfico doméstico A2P y del P2P de larga distancia internacional; excluirlo del cargo regulado por SMS; someter su remuneración a libre negociación; y ajustar los Anexos 3.1 y 3.2 para que el mercado relevante de SMS A2P susceptible de regulación ex ante quede expresamente acotado al tráfico originado en el país, conforme a la definición de A2P nacional e internacional propuesta en este documento.
 3. Ampliar a por lo menos seis (6) meses los plazos de implementación de las medidas de voz previstas en los numerales 2.1.10.7.2.2.1, 2.1.10.7.2.2.2 y 2.1.10.7.2.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, en los términos desarrollados en este documento.
 4. Habilitar el cobro por transacciones de señalización, correspondiente a al menos el 40% del costo por mensaje por cada consulta de señalización inicial, y una penalización por baja eficiencia (Low Delivery Rate Surcharge) equivalente al 50% de dicho costo cuando el tráfico rechazado o de destinos no válidos supere el umbral de calidad aplicable.
 5. El valor de remuneración debe cubrir expresamente el tráfico asociado a códigos cortos, con independencia de que el PCA se conecte directa o indirectamente al PRSTM.

Agradecemos a la Comisión el espacio de participación y esperamos que estas observaciones contribuyan a una implementación sostenible, segura y operativamente clara del nuevo ecosistema de mensajería A2P.

Cordialmente,



CARLOS ANDRÉS TELLEZ RAMÍREZ
 Director de Asuntos Regulatorios e Interconexión