

Bogotá D.C., enero 26 de 2026.

Ingeniera

Claudia Ximena Bustamante

Directora Ejecutiva - Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)

atencioncliente@crcom.gov.co

modificacionrpu@crcom.gov.co

Asunto: Comentarios al proyecto de resolución Esquemas de Remuneración Mayorista de Redes Móviles

Ingeniera Bustamante:

En el marco del proyecto regulatorio sobre esquemas de remuneración mayorista en redes móviles, desde la Asociación de la Industria Móvil de Colombia– Asomóvil, consideramos que esta regulación de precios de los SMS-A2P es obsoleta y debe eliminarse, atendiendo a los principios fundamentales de liberar cargas regulatorias innecesarias, fomentar la competencia y adaptar la normativa a la realidad de mercado donde los servicios tradicionales, como el SMS, están siendo rápidamente sustituidos por alternativas digitales más eficientes.

La dinámica actual del mercado muestra que las empresas cuentan con una amplia variedad de canales para comunicarse con sus clientes, como aplicaciones de mensajería instantánea como WhatsApp o Telegram, notificaciones push y canales de difusión dentro de esas propias Apps, y correo electrónico. Un buen ejemplo es el de compañías del mismo grupo, como Rappi y RappiBank, que cada vez utilizan más WhatsApp para validar la identidad de los usuarios, enviar notificaciones transaccionales y comunicar ofertas o promociones, aprovechando su inmediatez, interactividad y masividad, tendencia se repite en empresas de todos los sectores.

Estos nuevos “canales” representan un cambio profundo. Permiten que las empresas construyan comunidades y difundan contenido informativo y comercial de manera directa a sus seguidores, sin las restricciones de caracteres ni los costos por mensaje asociados al SMS tradicional. Se trata de una herramienta de comunicación y marketing, que compite de forma directa con el SMS - A2P.

Frente a esta amplia oferta de alternativas digitales, mantener una regulación específica y detallada sobre los precios de terminación de SMS A2P se vuelve anacrónico. La competencia entre estos diversos canales, incluido el SMS, es la mejor garantía de precios razonables y de incentivos para la innovación. La regulación debe

promover esta competencia, no frenarla mediante normas que ya no reflejan la realidad del mercado.

Pese a lo expuesto, la propuesta mantiene el precio regulado y redefinir el cargo de acceso para terminación de mensajes cortos de texto (SMS) en un tope máximo de \$0,03 por SMS como lo dispone el artículo 3 del proyecto tendrá un impacto muy negativo en el funcionamiento del ecosistema de mensajería A2P en Colombia y empeoraría la actual situación de fraudes a través de SMS que ya padece el país.

El proyecto de resolución establece que los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles (PRSTM) deben ofrecer a los Integradores Tecnológicos (IT) y a los Proveedores de Contenidos y Aplicaciones (PCA) los cargos de acceso máximos vigentes, en la práctica, implica que la reducción del cargo de terminación se traslada directamente al costo del SMS A2P incluso para usos legítimos (por ejemplo, autenticación y notificaciones transaccionales)¹. Sin embargo, al disminuir de forma sustancial el costo por mensaje sin permitir que los PRSTM puedan negociar las condiciones de esa tarifa, también abarata el envío masivo, lo que incrementa el incentivo para generar grandes volúmenes de tráfico, incluidos mensajes no deseados o fraudulentos (smishing), ya que el costo por intento se vuelve casi insignificante. Esto modifica los incentivos económicos del mercado y aumenta los riesgos para todo el ecosistema.

El smishing es una modalidad de fraude que utiliza SMS para inducir a la víctima a divulgar información confidencial, realizar pagos o ingresar a enlaces maliciosos o descargar malware; por su parte, el spoofing consiste en la suplantación del remitente para que el mensaje aparente provenir de una entidad legítima.

De acuerdo con cifras de la propia CRC, el 97% de los fraudes actuales se realizan a través de los SMS.

Tabla 1. Cantidad de incidentes de fraude cibernético detectados por las empresas.

Modo de Fraude	2022	2023	2024
<i>Smishing</i>	40.902	259.973	570.144
<i>Vishing</i>	2.291	3.552	17.429
Total	43.193	263.525	587.573

Fuente: Requerimiento de información de la CRC sobre el fraude cibernético por medio de llamadas de voz o mensajes cortos de texto.

¹ Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2025). Proyecto de resolución “Esquemas de remuneración mayorista en redes móviles”. Art. 1 (obligación de ofrecer a IT/PCA los cargos de acceso máximos vigentes del art. 4.3.2.10) (p. 11)

Estas modalidades se apalancan en la escala: a menor costo por mensaje, mayor capacidad del agente fraudulento para enviar grandes volúmenes, segmentar audiencias y realizar múltiples “intentos” hasta materializar el ilícito ². En consecuencia, una reducción de esta magnitud en los cargos de acceso (del 97%, llevando el costo marginal de envío a niveles insignificantes para quienes originan tráfico masivo) se traduce en un incentivo económico directo para el despliegue de campañas de fraude a gran escala. Este punto es crítico desde la perspectiva de ciberseguridad: cuando el envío es “casi gratuito”, la economía del delito cambia y campañas con tasas de conversión muy bajas se vuelven rentables, porque el costo por mensaje deja de ser un factor relevante en la decisión del infractor.

De acuerdo con el estudio Panorama de Amenazas de Kaspersky de 2025, Colombia registro 99 millones de ataques con mensajes falsos, en los últimos 12 meses de análisis, es decir un promedio de 273 mil SMS fraudulentos diarios³. Otro análisis de Keepnet Labs indica que más de 3.5 mil millones de usuarios móviles reciben spam SMS diario, con estimaciones de hasta 147 millones de smishing puro por día en 2023 a nivel global.⁴ El tráfico de SMS fraudulento no tiene origen real en Colombia, sino que los SMS que terminan en el país, son vendidos en otras latitudes. Así un análisis de DMARc (para 2026) China es la mayor fuente de tráfico de ciberataques a nivel mundial, con más del 40 % de la actividad observada. Rusia le sigue con alrededor del 15 %, y Estados Unidos representa aproximadamente el 10 %, en gran parte porque los sistemas comprometidos con sede en Estados Unidos a menudo son secuestrados y utilizados para lanzar ataques.

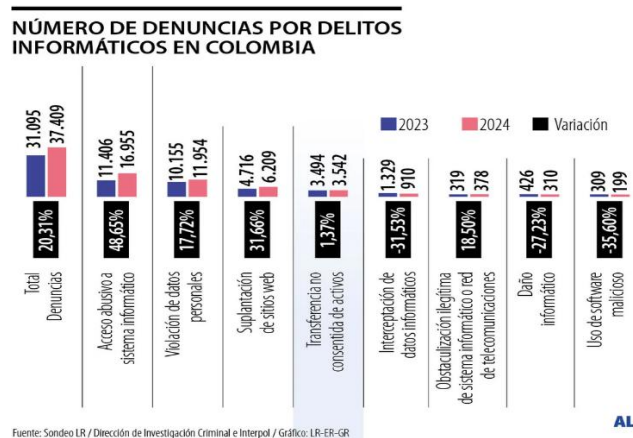
Otras fuentes destacadas son la India (aproximadamente el 5 % de la actividad mundial de phishing y malware), Brasil (la principal fuente dentro de América Latina, que representa alrededor del 30 % de los ataques regionales) y Vietnam, que se describe como un punto de origen en rápido crecimiento para la actividad de ciberataques.

² Analysys Mason. (2024). El mercado de mensajería A2P: problemáticas, retos y recomendaciones para Hispanoamérica. Definición de smishing y spoofing (p. 32).

³ <https://www.acis.org.co/blog/noticias-2/ataques-con-mensajes-falsos-aumentan-65-en-colombia-99-millones-de-casos-detectados-kaspersky-2492>

⁴ <https://keepnetlabs.com/blog/smishing-statistics-the-latest-trends-and-numbers-in-sms-phishing>

Este riesgo no es meramente teórico,⁵ la experiencia regulatoria indica que, tras la reducción tarifaria derivada de la Resolución CRC 7007 de 2022 (reducción reportada del 73%), se observó un incremento anual del 11% en denuncias por fraude digital y suplantación, alcanzando más de 75.000 denuncias ante la SIC en el último período reportado.



- Para finales de 2024, el 43% de las demandas ante la SFC por protección al consumidor financiero estuvieron relacionadas con fraude electrónico.⁶
- Según sus reportes de riesgos, el 36% de las quejas por fraude están asociadas directamente a técnicas de ingeniería social, siendo el smishing la puerta de entrada más común para el robo de credenciales.⁷
- En 2024, los intentos de fraude digital en servicios financieros crecieron un 43,5% en comparación con el año anterior.⁸
- Según la encuesta a consumidores de TransUnion realizada para su reporte de 2025, el monto promedio que las víctimas de fraude digital en Colombia reportaron haber perdido fue de \$10.388.061 pesos.⁹

⁵ <https://www.lafm.com.co/actualidad/fraudes-ciberneticos-por-celular-aumentan-11-en-colombia-373889>

⁶ Demandas por fraude electrónico aumentaron en 2024, ya son el 43% del total de casos | El Tiempo, <https://www.youtube.com/watch?v=paQIJ3HTPk>

⁷ <https://www.superfinanciera.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=1068373#:~:text=15%25%20La%20ingenier%C3%ADa%20social%20y%20la%20suplantaci%C3%B3n,est%C3%A1n%20asociadas%20a%20t%C3%A9cnicas%20de%20ingenier%C3%ADa%20social.>

⁸ <https://noticias.transunion.co/435-crecen-los-intentos-de-fraude-digital-en-colombia/>

⁹ <https://noticias.transunion.co/27-de-los-intentos-de-fraude-digital-en-colombia-son-a-traves-de-llamadas->

- En el periodo 2024-2025, la Superintendencia de Industria y Comercio reportó la atención de 28.790 quejas relacionadas con la protección al consumidor, donde el robo de identidad y el mal uso de datos personales (obtenidos vía smishing) son motivos recurrentes.¹⁰

De otra parte, el estudio de Analysys Mason respecto al A2P advierte que una regulación excesiva o precios regulados demasiado bajos puede favorecer la entrada de más intermediarios (incluyendo spam y actores con intenciones fraudulentas), complicar la trazabilidad del originador, menores estándares homogéneos de verificación (KYC), y más dificultad para rastrear y bloquear flujos maliciosos incrementando los riesgos de seguridad y fraude.¹¹ En ese sentido, la reducción del cargo abarata el “input” para tráfico nocivo y traslada costos operativos y de ciberseguridad al operador y, en última instancia, al usuario y a sectores intensivos en uso A2P.

En consecuencia, una política tarifaria que reduzca drásticamente el costo (como lo contempla el artículo 3 del proyecto de resolución) aumenta el riesgo de que el SMS se consolide como un canal “barato” para el fraude masivo. Así las cosas, la reducción del costo por interconexión como ya se indicó en precedencia, puede disparar el volumen de intentos de fraude (smishing) y obligar a los actores más expuestos (banca, comercios, plataformas) a elevar los costos de prevención.¹²

- **Benchmark Internacional: tendencias de desregulación y libre negociación.**

[telefonicas/#:~:text=La%20encuesta%20determin%C3%B3%20que%20el%20monto%20promedio,promedio%20reportado%20fue%20de%2010.388.061%20pesos%20colombianos.](#)

¹⁰ <https://olartemoure.com/sic-consumidor-datos-2025/#:~:text=100.420%20en%20el%20periodo%202024%E2%80%932025%2C%20lo%20que,durante%20el%20periodo%202024%E2%80%932025%2C%20en%20un%20contexto>

¹¹ Fran González et al., *El mercado de mensajería A2P: problemáticas, retos y recomendaciones para Hispanoamérica*, 20 de septiembre de 2024, Ref. 847048889-261. Pag 6.

¹² Una disminución tan agresiva del cargo de acceso incrementa el incentivo económico para el “tráfico gris”, entendido como el enrutamiento de mensajes A2P por canales diseñados para tráfico P2P, típicamente con menor supervisión y estándares de verificación. Analysys Mason estima que las rutas grises representan entre una y dos quintas partes de los mensajes SMS A2P enviados globalmente y señala que, cuando los precios mayoristas están regulados, aumenta el incentivo a generar mayor volumen de tráfico, incluyendo spam y mensajes fraudulentos. *Analysys Mason. (2024). El mercado de mensajería A2P: problemáticas, retos y recomendaciones para Hispanoamérica.*(p. 34 del PDF).

La tendencia global muestra que las economías más avanzadas y competitivas han optado por la libre negociación o la desregulación total de los precios de terminación de SMS, reconociendo que la intervención ex ante es innecesaria ante la competencia de las plataformas OTT.

Países que NO regulan (o han desregulado) las tarifas de SMS

País/Región	Situación	Fundamento
Brasil	Las tarifas de terminación móvil, incluyendo SMS, se dejan al mercado sin regulación ex ante. ¹³	Enfoque de libre negociación entre operadores
El Salvador	No hay regulación ex ante de tarifas de terminación móvil/SMS. ¹⁴	Libre negociación con intervención regulatoria solo en caso de disputa
Guatemala	Las tarifas se dejan a libre negociación del mercado. ¹⁵	Competencia efectiva en el mercado
México	Tarifas de interconexión (incluido SMS) dejadas a negociación entre operadores. El regulador interviene solo si las partes no logran acuerdo. ¹⁶	Para el tráfico local, cuando el desequilibrio supera 15%, de lo contrario aplica Bill and Keep
Singapur	La tarifa de terminación móvil se fijó en cero (régimen Bill and Keep), aplicable también a mensajería. ¹⁷	Modelo en el cual los suscriptores pagan directamente por llamadas entrantes y salientes
Hong Kong, China	Desregulación de cargos de interconexión fijo-móvil en abril de 2009, dejando las tarifas a acuerdos comerciales entre operadores sin intervención regulatoria ex ante. ¹⁸	La OFTA observó que los operadores prefirieron acuerdos Bill and Keep
Estados Unidos	No existe regulación específica de terminación de SMS. Bajo el modelo Receiving Party Pays	Modelo de negociación comercial

¹³ Vaiva Lazauskaitė, *Mobile Termination Rates – to regulate or not To regulate?* (GSR Discussion Paper 2009, International Telecommunication Union, 2009), p. 6, https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/pref/D-PREF-EF.MTR-2009-PDF-E.pdf (consultado el 26 de enero de 2026).

¹⁴ *Ibíd.*, p. 6

¹⁵ *Ibíd.*, p. 6

¹⁶ *Ibíd.*, p. 11, 19

¹⁷ *Ibíd.*, p. 3, 9.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 3, 9

	(RPP), las tarifas se negocian comercialmente.¹⁹ La Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés) revisa, pero no regula directamente, los mercados de mensajería A2P y P2P, por lo que no ha impuesto medidas específicas para la interconexión de SMS.²⁰ Las tarifas de terminación de SMS generalmente se establecen mediante negociaciones bilaterales entre los propios operadores.²¹	
Uruguay	No hay regulación ex ante; en caso de desacuerdo se utiliza modelo LRIC. ²²	Libre negociación con metodología definida para disputas
Argentina	Tarifas determinadas por negociación entre operadores. Solo operadores con poder significativo de mercado (SMP) deben basar sus tarifas en modelo de costos. ²³	Libre negociación para operadores sin SMP

Países con regulación fortalecida o en proceso de fortalecimiento

País	Situación	Observaciones
España	Nuevo registro obligatorio de alias para SMS desde junio 2026. Bloqueo de SMS con numeración falsificada desde junio 2025. ²⁴	La regulación se enfoca en prevenir fraude (smishing) más que en fijar tarifas

¹⁹ Ibid., p. 4, 20

²⁰ Analysys Mason. (2024). El mercado de mensajería A2P: problemáticas, retos y recomendaciones para Hispanoamérica. (p. 34).

²¹ Ibid., p. 34

²² Ibid., p. 9

²³ Ibid., p. 10

²⁴ Jose E. Puente, "Commercial SMS Regulation in Spain: Order TDF/149/2025 and Upcoming Changes", TALK-Q (MOBILETALK-Q SL), 20 de junio de 2025, apartado "Regulatory changes in effect since June 7, 2025" (tabla "Progressive implementation calendar"), consultado el 26 de enero de 2026. <https://talk-q.com/outbound-sms-regulation-spain-2025> España, Ministerio para la Transformación

	La interconexión de mensajes SMS, tanto para P2P como para A2P, se gestiona a través de negociaciones entre los propios operadores.²⁵ La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) interviene exclusivamente en caso de conflicto entre las partes²⁶	
Chile	La FNE recomendó incluir la terminación de SMS en el proceso tarifario 2024. SUBTEL aceptó la recomendación. ²⁷	Fortalecimiento regulatorio por riesgos explotativos
Reino Unido	Ofcom propuso en marzo 2025 regular la terminación de SMS A2P, pero en octubre 2025 recibió compromisos voluntarios de los operadores, evitando la regulación formal. ²⁸	Los operadores (BT/EE, Sky, Virgin Media O2, VodafoneThree) prefirieron compromisos voluntarios sobre sus precios de terminación A2P SMS
Francia	ARCEP fue el primer regulador europeo en proponer la regulación del precio mayorista de SMS en 2005, imponiendo	Caso excepcional en Europa

Digital y de la Función Pública, Orden TDF/149/2025, de 12 de febrero, por la que se establecen medidas para combatir las estafas de suplantación de identidad..., «BOE» núm. 40, 15 de febrero de 2025, pp. 20679–20680, art. 7 (en particular, art. 7.1)

²⁵ Analysys Mason. (2024). El mercado de mensajería A2P: problemáticas, retos y recomendaciones para Hispanoamérica. (p. 34).

²⁶ *Ibíd.*, p. 34

²⁷ Fiscalía Nacional Económica (FNE), “Subtel y Ministerio de Economía acogen recomendación de la FNE e incluyen los servicios de terminación de mensajes de texto entre concesionarios en el proceso tarifario 2024”, *Noticias*, 14 de marzo de 2023, consultado el 26 de enero de 2026. <https://www.fne.gob.cl/subtel-y-ministerio-de-economia-acogen-recomendacion-de-la-fne-e-incluyen-los-servicios-de-terminacion-de-mensajes-de-texto-entre-concesionarios-en-el-proceso-tarifario-2024/>

²⁸ Mobile Ecosystem Forum (MEF), “Ofcom Makes U-Turn on A2P SMS Termination Regulation”, *MEF Blog*, 12 de noviembre de 2025, sección “From Market Power to Voluntary Restraint”, consultado el 26 de enero de 2026 <https://mobileecosystemforum.com/2025/11/12/ofcom-makes-u-turn-on-a2p-sms-termination-regulation/> Ofcom, “Statement: Business messaging – Review of the A2P SMS termination market”, publicado el 28 de enero de 2025; *statement* publicado el 31 de octubre de 2025 (última actualización: 31 de octubre de 2025), consultado el 26 de enero de 2026. <https://www.ofcom.org.uk/phones-and-broadband/mobile-phones/a2p-sms-termination-market>

	un tope de 2.5 céntimos de euro por mensaje. ²⁹	
--	--	--

Unión Europea: terminación de voz armonizada, SMS sin regular específicamente.

Es importante destacar que el Reglamento Delegado de la UE de 2021 estableció tarifas máximas únicas a nivel europeo únicamente para terminación de voz (móvil: 0.2 céntimos/minuto; fija: 0.07 céntimos/minuto), pero no incluyó regulación específica de tarifas de SMS.³⁰

Es evidente entonces que, la tendencia general en materia de regulación de los SMS, sugiere que, incluso en jurisdicciones con una intervención ex ante intensa en mercados mayoristas (como la Unión Europea, que armonizó topes para terminación de voz), no se ha considerado necesario extender una regulación tarifaria armonizada al SMS. En otras palabras, el hecho de que la UE sí regule voz, pero no haya fijado topes para toda la Unión en SMS, es consistente con la lectura de que la terminación de SMS no presenta hoy las mismas fallas estructurales ni el mismo nivel de necesidad regulatoria que la voz.

En ese sentido, se evidencia como los cargos mayoristas de terminación de SMS no se regulan de manera específica, sino que se determinan mediante negociación comercial entre operadores³¹, con intervención del regulador únicamente ex post en caso de controversias o comportamientos abusivos. Esta aproximación se sostiene, típicamente, en cuatro consideraciones:

1. Proporcionalidad y costos de regulación: el costo de cumplimiento de una regulación supera los beneficios marginales esperados en un mercado de menor escala y con alta sustitución.

²⁹ Vaiva Lazauskaite, *Mobile Termination Rates – to regulate or not To regulate?* (GSR Discussion Paper 2009, International Telecommunication Union, 2009), p. 21, https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/pref/D-PREF-EF.MTR-2009-PDF-E.pdf (consultado el 26 de enero de 2026).

³⁰ Crowell & Moring LLP, “Recent Developments in EU Telecommunications Regulation”, *Client Alert*, 14 de abril de 2021, **p. 1** (primer párrafo), <https://www.crowell.com/en/insights/client-alerts/recent-developments-in-eu-telecommunications-regulation> (consultado el 26 de enero de 2026).

³¹ Vaiva Lazauskaite, *Mobile Termination Rates – to regulate or not To regulate?* (GSR Discussion Paper 2009, International Telecommunication Union, 2009), p. 6, https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/pref/D-PREF-EF.MTR-2009-PDF-E.pdf (consultado el 26 de enero de 2026).

2. El SMS (*en especial para usos empresariales*) compite crecientemente con canales alternativos (OTT, notificaciones *push*, correo), reduciendo el fundamento económico para una fijación ex ante de precios.
3. Los operadores utilizan las ganancias de SMS para subsidiar otros servicios o invertir en desarrollo de red.
4. La regulación podría frenar la innovación e inversión³²

De forma complementaria, allí donde sí se observa regulación emergente del SMS, el foco está migrando desde la fijación de tarifas hacia la prevención del fraude, lo cual refuerza que el problema regulatorio relevante no es de precios, sino de riesgo y responsabilidad en la cadena de valor del A2P.³³

- **Necesidad de corresponsabilidad y regulación efectiva de PCA/IT en el marco del ARTÍCULO 3**

En el documento de comentarios sobre fraude cibernético remitido por Asomóvil el 4 de agosto y 29 de diciembre de 2025, insistimos en la necesidad de construir medidas disuasivas sobre los PCA/IT cuando existan comportamientos anómalos y/o fraudulentos con el propósito de cerrar el ciclo de fraude por esta vía. La simple recuperación de códigos cortos, sin impacto material sobre el acceso comercial al ecosistema, no genera el efecto disuasivo esperado. Razón por la cual, reiteramos los mensajes que hemos transmitido a la comisión, sobre la necesidad de fortalecer la identificación y trazabilidad del tráfico A2P desde el origen, evitando esquemas que favorecen el smishing, por lo que consideramos indispensable:

- i. Que la CRC revalúe el esquema establecido en el artículo 3 del proyecto de resolución, por las razones expuestas en el presente escrito.
- ii. Crear obligaciones robustas de debida diligencia (KYC) para PCA/IT y agregadores
- iii. Consolidar mecanismos verificables de trazabilidad por mensaje

³² Ibid., p. 21.

³³ Jose E. Puente, "Commercial SMS Regulation in Spain: Order TDF/149/2025 and Upcoming Changes", *TALK-Q* (MOBILETALK-Q SL), publicado originalmente el 20 de junio de 2025, sección "1. Current legal framework: Commercial SMS and identity spoofing", párr. 1 (menciona la aprobación de la Orden TDF/149/2025 y su publicación el 15 de febrero de 2025), consultado el 26 de enero de 2026, <https://talk-q.com/outbound-sms-regulation-spain-2025>

- iv. Facultades claras para suspensión/terminación de acceso frente a reincidencia, y
- v. Un régimen escalonado de sanciones y restricciones de numeración para infractores.

Cordialmente,



Samuel Hoyos Mejía.
Presidente ASOMÓVIL.