

Bogotá D.C., marzo 19 de 2026.

Doctor

Felipe Augusto Díaz Suaza

Director Ejecutivo - Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)

atencioncliente@crcom.gov.co

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

Doctor Luís Felipe,

Desde la Asociación de la Industria Móvil de Colombia - Asomóvil, y en el marco del proyecto regulatorio de la referencia, reiteramos los argumentos presentados ante la CRC el pasado 26 de enero de 2026, así como los expuestos en las reuniones presenciales y virtuales sostenidas con esa Comisión sobre este asunto. Insistimos en la necesidad de que la CRC considere los recientes pronunciamientos formulados por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) en su Concepto de Abogacía de la Competencia, así como los riesgos de ciberseguridad que implica el proyecto y las tendencias regulatorias internacionales sobre la materia.

▪ **Ajustes propuestos por el proyecto regulatorio.**

El Proyecto en el artículo 3, modifica las condiciones de remuneración de la terminación de SMS en redes móviles, fijando el cargo de acceso para terminación de SMS en 0,03 pesos por mensaje, representando una reducción del 97% frente al cargo anterior de 1,16 pesos/mensaje de la Resolución CRC 7007 de 2022.

- **Esquema A2P:** A partir del 1 de mayo de 2025, cada proveedor retiene la totalidad de los ingresos recaudados de sus usuarios y asume la responsabilidad de facturación para SMS comercial y publicitario.
- Las disposiciones tarifarias no aplican a Integradores Tecnológicos (IT), Proveedores de Contenidos y Aplicaciones (PCA), ni a proveedores de larga distancia internacional. (ajustar o eliminar el 4.2.7.1 de la Resolución 5050)

El Proyecto indica que estas modificaciones buscan incorporar eficiencias operativas y tecnológicas, considerando la generalización de planes ilimitados y la transformación del sector derivada del despliegue de redes 5G y la consolidación de 4G.

- **Contexto del mercado SMS y ciberseguridad en Colombia.**

El mercado de mensajería P2P se encuentra en una contracción a nivel global, siendo prácticamente desplazado por servicios OTT (WhatsApp, Telegram, etc.). En Colombia, más del 82% de los usuarios de internet móvil utilizan WhatsApp como canal principal de mensajería personal. Sin embargo, el segmento A2P sigue siendo relevante *-especialmente para autenticación de dos factores (2FA) y notificaciones bancarias-* y concentra gran parte del tráfico SMS comercial.

Al tiempo que esto ocurre, Colombia enfrenta una crisis de ciberseguridad vinculada al canal SMS, de acuerdo con cifras de la propia CRC, el 97% de los fraudes cibernéticos actuales en el país ocurren a través de mensajes SMS. El estudio Panorama de Amenazas de Kaspersky 2025 registró 99 millones de ataques con mensajes falsos en Colombia en los últimos 12 meses analizados, con un promedio de 273.000 SMS fraudulentos diarios. Al cierre de 2024, el 43% de las demandas ante la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) por protección al consumidor financiero estuvieron relacionadas con fraude electrónico.

En 2024, los intentos de fraude digital en servicios financieros creció un 43,5% frente al año anterior (TransUnion, 2025). La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) reportó la atención de 28.790 quejas en el período 2024–2025, donde el robo de identidad y el mal uso de datos personales obtenidos vía *smishing* figuran como las principales causas. En este contexto de emergencia en ciberseguridad, la reducción del cargo de terminación SMS a un nivel casi gratuito (0,03 pesos/mensaje) no puede analizarse en forma aislada de los incentivos que esta medida podría tener sobre el fraude.

- **Impacto en el mercado A2P y riesgos de fraude masivo**

Una tarifa de terminación cercana a cero elimina la principal restricción económica que actualmente desincentiva el envío masivo de SMS fraudulentos. La economía del delito cibernético es sensible al costo marginal: cuando el envío es “casi gratuito”, campañas con tasas de conversión muy bajas se vuelven rentables, porque el costo por intento deja de ser un factor relevante en la decisión del infractor. Esta dinámica fue documentada por Analysys Mason en su estudio “El mercado de mensajería A2P: problemáticas, retos y recomendaciones para Hispanoamérica” (septiembre 2024, Ref. 847048889-261) que advierte que cuando los precios mayoristas están regulados a niveles bajos, aumenta el incentivo para generar mayor volumen de tráfico, incluyendo spam y mensajes fraudulentos. El mismo estudio estima que las

rutas grises *-modalidad preferida del tráfico A2P fraudulento-* representan entre una y dos quintas partes de todos los mensajes SMS-A2P enviados a nivel global.

La experiencia regulatoria anterior confirma el riesgo que hoy estamos advirtiendo, tras la reducción tarifaria derivada de la Resolución CRC 7007 de 2022 (reducción del 73%), se observó un incremento anual del 11% en denuncias por fraude digital y suplantación, superando las 75.000 denuncias ante la SIC en el último período reportado.

- **Asimetría regulatoria.**

La tarifa de 0,03/SMS aplica a los PRSTM, pero deja por fuera de toda responsabilidad o regulación a los IT y PCA que son los eslabones de la cadena donde se concentra la mayor proporción del tráfico A2P comercial, generando dos grandes problemas:

- ✓ Los IT y PCA no están sujetos a restricciones tarifarias A2P, pero son los actores de la cadena que originan el tráfico fraudulento. Desde Asomóvil en el marco de los comentarios al proyecto de ciberseguridad documentamos algunos PCA/IT que abusando de la regulación se han constituido en redes que facilitan la comisión de fraudes vía SMS.
- ✓ La brecha entre el precio B2B y el precio mayorista regulado (0,03 pesos) incentiva la proliferación de intermediarios que extraen márgenes significativos sin agregar valor, complicando la trazabilidad del origen de los mensajes maliciosos.

El estudio de Analysys Mason advierte que la regulación excesiva o con precios demasiado bajos tiende a aplicarse de manera asimétrica, afectando solo a los operadores móviles, fomentando un entorno competitivo desigual frente a intermediarios no regulados, y complicando la trazabilidad del originador y los estándares de verificación (KYC).

- **La tendencia regulatoria del A2P va hacia la prevención del fraude, no hacia la fijación de precios ínfimos**

El análisis comparativo internacional como lo señalamos en las comunicaciones precedentes muestra como la mayoría de las jurisdicciones no regulan las tarifas A2P sino que por el contrario, la tendencia ha sido la desregulación con un enfoque en la prevención del fraude.

- i. España, Reino Unido y Estados Unidos no regulan específicamente las tarifas de terminación A2P; los operadores negocian libremente (Analysys Mason, 2024).
- ii. La Unión Europea excluyó los SMS de la reglamentación tarifaria.
- iii. Francia fue el primero en regular SMS en 2005, pero desreguló el mercado en 2016 a raíz de la recomendación de la Comisión Europea y el crecimiento de las plataformas OTT.
- iv. Australia desreguló en 2019 y confirmó en 2024 que el mercado sigue operando eficientemente sin regulación.
- v. El caso del regulador británico OFCOM, en marzo de 2025 anunció que consideraba regular la terminación de SMS-A2P, dado el crecimiento del mercado y las preocupaciones sobre su impacto en comunicaciones empresariales. Sin embargo, en octubre de 2025 OFCOM cerró ese proyecto regulatorio sin adoptar ninguna medida formal. Los principales operadores británicos (BT/EE, Sky, Virgin Media O2, Vodafone) presentaron compromisos voluntarios sobre sus precios de terminación A2P, que OFCOM consideró suficientes. Adicionalmente, OFCOM constató que las cifras del mercado habían sido subestimadas en razón de que Meta no había reportado correctamente el crecimiento de la mensajería OTT a través de WhatsApp, lo cual afectaba los supuestos de poder de mercado del SMS (Similar a algunos hallazgos metodológicos señalados por la SIC). El cierre del proceso de OFCOM sin regulación formal es una señal inequívoca de que la tendencia internacional es no fijar topes de precio próximos a cero en el mercado A2P.

En ese contexto, Colombia al adoptar la tarifa de 0,03 pesos, llevaría al país a ser la tarifa regulada de terminación SMS-A2P más baja de toda América Latina y de las más bajas a nivel mundial, sumado a la caída sostenida en el ARPU y en los ingresos de los PRSTM.

- **Riesgos de ciberseguridad y necesidad de coordinación institucional**

Como lo hemos reiterado en los diferentes espacios, el nexo entre tarifas bajas y proliferación del fraude cibernético no provienen solo del sector privado. El Centro Cibernético de la Policía Nacional reportó más de 20.000 denuncias por delitos informáticos en Bogotá en el último año, con el smishing como uno de los vectores principales (El Tiempo, 2026). El Fiscal Especializado en Delitos Cibernéticos como lo indicó en la pasada reunión virtual sobre este mismo asunto, advirtió sobre el crecimiento sostenido de redes criminales que utilizan SMS masivos como medio de ingreso a sistemas financieros.

El 36% de las quejas por fraude reportadas a la SFC están directamente asociadas a técnicas de ingeniería social, siendo el smishing la puerta de entrada más común para el robo de credenciales (SFC, Reporte de Riesgos 2024).

- **El Proyecto de Ciberseguridad CRC y las disposiciones paralelas necesarias**

La CRC adelanta paralelamente un proyecto regulatorio de ciberseguridad para la mitigación del fraude cibernético a través de servicios móviles. En el marco de ese proceso, desde Asomóvil radicamos documentos de comentarios el 4 de agosto y el 29 de diciembre de 2025, insistiendo en la necesidad de construir medidas disuasivas sobre los PCA/IT reincidentes y de fortalecer la identificación y trazabilidad del tráfico A2P desde el origen.

El presente Proyecto de Resolución de remuneración mayorista no puede tramitarse en forma aislada de ese proceso de ciberseguridad. La reducción tarifaria a 0,03/SMS, sin disposiciones paralelas que regulen el acceso de PCA/IT y refuercen la trazabilidad del tráfico A2P, crea una brecha normativa que los agentes fraudulentos aprovecharán. El Proyecto de Ciberseguridad CRC debe estar apalancado por disposiciones paralelas en la misma resolución de remuneración o en una norma complementaria que contemplen, como mínimo:

- Obligaciones robustas de debida diligencia (KYC): para PCA/IT y agregadores que pretendan acceder al ecosistema SMS A2P.
- Mecanismos verificables de trazabilidad por mensaje: incluyendo la identificación del originador real de cada campaña A2P.
- Facultades claras de suspensión/terminación de acceso: frente a PCA/IT reincidentes, trascendiendo la mera recuperación del código corto, que ha demostrado ser insuficiente como mecanismo disuasivo.
- Régimen escalonado de sanciones: con multas proporcionales al daño causado, prohibición temporal o definitiva de nuevas asignaciones de numeración y, en casos de reincidencia probada, la pérdida del registro como proveedor de contenidos.

Sin estas medidas paralelas, y manteniendo la tarifa de 0,03/SMS se consolidará el SMS como canal preferente para el fraude masivo en Colombia, en detrimento de los consumidores, del sistema financiero y de la confianza en el ecosistema digital.

Comentarios a la metodología identificados por la SIC en el Concepto de Abogacía de la Competencia.

La SIC, en ejercicio de su función de abogacía de la competencia, emitió el Concepto con radicado 26-30329-2-0 (2 de marzo de 2026) identificando deficiencias metodológicas que invalidan los cálculos de costos mayoristas en que se fundamenta el Proyecto presentado por la Comisión.

i. Problemas en las proyecciones de demanda con ETS.

La CRC utilizó la técnica de suavizado exponencial triple (ETS/Holt-Winters) para proyectar la demanda de servicios móviles para el período 2025-2030, sobre la base de datos trimestrales 2011-2025. Como prerrequisito estadístico, esta metodología exige que las series no presenten cambios estructurales. La SIC verificó ese supuesto aplicando el Test de Chow con un posible quiebre en el primer trimestre de 2020, dado el impacto de la pandemia del COVID-19, obteniendo los siguientes resultados:

Prueba	COMCEL	WOM	Tigo	Movistar	ETB	OMVs
Test de Chow (p-valor)	2.8e-06	9.3e-06	2.7e-04	2.5e-05	1.9e-08	8.6e-08

Fuente: Tabla 1. P-valor del Test de Chow para cambio estructural en 2020 – series de abonados por operador. Todos los valores son muy inferiores al umbral crítico de 0,05. Fuente: SIC, Concepto 26-30329-2-0.

El Test de Chow arrojó p-valores muy inferiores al umbral crítico de 0,05 para la totalidad de los operadores sin excepción, lo que significa que ninguna de las series puede considerarse libre de cambio estructural en ese período. La SIC fue enfática al concluir que la aplicación de la técnica ETS sin ajuste alguno sobre series que presentan ese quiebre **"podría derivar en una estimación inadecuada de la demanda en términos estadísticos"** (Concepto SIC, p. 18). Dado que las proyecciones de demanda son el insumo fundamental del modelo de empresa eficiente, una estimación estadísticamente inadecuada en esa entrada compromete la validez de todos los cargos que de ella se derivan, incluyendo la tarifa de \$0,03/SMS.

En lo que respecta a los modelos econométricos complementarios (SARIMA, VAR y VECM), la SIC identificó una segunda deficiencia independiente: la documentación de la CRC no presenta ningún detalle sobre la especificación de esos modelos ni sobre los criterios con base en los cuales fueron seleccionados (Concepto SIC, p. 20).

Adicionalmente, la SIC encontró contradicciones entre las hojas "Demanda" y "Proyección" del archivo Excel que contiene el Modelo Empresa Eficiente Móvil respecto al método efectivamente utilizado para proyectar ciertas variables, lo que genera incertidumbre sobre cuál fue el modelo que en definitiva alimentó los cálculos tarifarios.

Estos hallazgos no son meras observaciones de forma, sino que advierte unas deficiencias metodológicas que impiden que los agentes del mercado, los órganos de control y los participantes de esta consulta pública puedan evaluar si las proyecciones con impacto en la propuesta del artículo 3 del proyecto de resolución son válidas y, en consecuencia, si los cargos regulados que de ellas se derivan son ajustados a costos eficientes. La transparencia metodológica no es un requisito accesorio del proceso regulatorio; es condición necesaria para que el acto administrativo sea sólido y pueda resistir un escrutinio técnico posterior. En ese sentido, la propia SIC recomendó expresamente a la CRC "*presentar los modelos empleados, ahondar en los criterios de selección de dichos modelos y establecer con mayor claridad la especificación empleada para la proyección de cada variable*" (Concepto SIC, p. 21), precisamente para garantizar una adecuada definición de las tarifas y una mayor transparencia en la forma en que estas fueron establecidas.

Finalmente, desde Asomóvil reiteramos de manera respetuosamente a la Comisión la necesidad de atender las recomendaciones de la SIC antes de la aprobación del Proyecto, ajustado la metodología identificada en las proyecciones de demanda. Sin perjuicio de lo anterior, la posición de la industria es clara: *el mercado de terminación de SMS no justifica regulación tarifaria ex ante*. La tendencia internacional es clara en ese sentido -*Europa, Estados Unidos, Australia y la mayoría de economías avanzadas han desregulado o nunca han regulado este mercado, reconociendo que la competencia de las plataformas OTT elimina las fallas estructurales que históricamente justificaron la intervención-*, y Colombia debería transitar en esa misma dirección.

Si, no obstante, la Comisión considera que la intervención regulatoria es aún necesaria, es necesario que esa intervención cumpla al menos tres condiciones mínimas: 1) que la tarifa se construya sobre proyecciones de demanda metodológicamente sólidas y transparentes; 2) que los mercados P2P y A2P reciban tratamiento regulatorio diferenciado, desregulando la tarifa de los SMS A2P derogando o modificando el artículo 4.2.7.1 para que refleje los costos reales del servicio preservando incentivos de seguridad y trazabilidad; 3) y que, en paralelo, el Proyecto de Ciberseguridad que adelanta la CRC incorpore medidas efectivas de vigilancia, inspección y control sobre los PCA e IT, incluyendo obligaciones de debida

diligencia, mecanismos verificables de trazabilidad y un régimen sancionatorio con consecuencias reales para los reincidentes. Regular la tarifa sin regular simultáneamente el acceso y la conducta de los agentes que originan el fraude no resuelve el problema; lo agrava.

Cordialmente,



Samuel Hoyos Mejía.
Presidente ASOMÓVIL.

FUENTES

1. Concepto de Abogacía de la Competencia de la SIC, Radicado 26-30329-2-0, 2 de marzo de 2026. Superintendencia de Industria y Comercio.
2. Analysys Mason. (20 septiembre 2024). El mercado de mensajería A2P: problemáticas, retos y recomendaciones para Hispanoamérica. Ref. 847048889-261.
3. Asomóvil. (26 enero 2026). Comentarios al proyecto de resolución Esquemas de Remuneración Mayorista de Redes Móviles.
4. Asomóvil. (29 diciembre 2025). Comentarios al Documento de Alternativas Regulatorias – Fraude Cibernético por Servicios Móviles.
5. Kaspersky. (2025). Panorama de Amenazas para América Latina 2025. Citado en: ACIS.org.co.
6. TransUnion. (2025). Reporte de Fraude Digital en Colombia 2025.
7. Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). (2024). Reporte de Riesgos. Quejas por fraude electrónico.
8. Ofcom. (2025). Statement: Business messaging – Review of the A2P SMS termination market. Publicado el 31 de octubre de 2025. Disponible en: <https://www.ofcom.org.uk/phones-and-broadband/mobile-phones/a2p-sms-termination-market>
9. Mobile Ecosystem Forum (MEF). (12 noviembre 2025). Ofcom Makes U-Turn on A2P SMS Termination Regulation. Disponible en: <https://mobileecosystemforum.com/2025/11/12/ofcom-makes-u-turn-on-a2p-sms-termination-regulation/>
10. El Tiempo (11 marzo de 2026) Así es como delincuentes informáticos están robando los datos de los ciudadanos: Bogotá registró más de 20.000 denuncias el último año. Disponible en <https://www.eltiempo.com/bogota/asi-es-como-delincuentes-informaticos-estan-robando-los-datos-de-los-ciudadanos-bogota-registro-mas-de-20-000-denuncias-el-ultimo-ano-3539199>
11. Resolución CRC 5050 de 2016, Artículo 4.3.2.10 (modificado). Resolución CRC 7007 de 2022. Resolución CRC 7753 de 2025.
12. Ley 1341 de 2009, artículos 2 y 22. Decreto 1074 de 2015, artículos 2.2.2.30.7 y 2.2.2.30.9.