



RESOLUCIÓN No. **7725** DE 2025

*"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **VOCALINK S.A.S.** en contra de la Resolución CRC 7652 de 2025"*

LA COORDINADORA DEL GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE RELACIONES CON GRUPOS DE VALOR DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, y en especial las que le confiere los numerales 12 y 13 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, el artículo 2.2.12.1.2.3 del Decreto 1078 de 2015, el artículo 6.1.1.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el artículo 7 de la Resolución 686 de 2024, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante la Resolución CRC 7652 de 2025, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) resolvió asignar nueve (9) códigos cortos y negar la asignación de veintisiete (27) códigos cortos para la prestación de servicios de contenidos y aplicaciones a través de SMS o USSD, en la modalidad *"Gratuito para el usuario"*, los cuales habían sido solicitados por **VOCALINK S.A.S.**, en adelante **VOCALINK**.

Lo anterior, por cuanto los contenidos señalados que se preveían cursar a través de los treinta y seis (36) códigos solicitados presentaban similitudes respecto a los servicios, justificaciones y propósitos de acuerdo con lo señalado por **VOCALINK** en su solicitud y complementaciones correspondientes. De ahí que, conforme con los principios de administración e implementación de los recursos de identificación dispuestos en el artículo 6.1.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, esta entidad procedió a analizar si la solicitud velaba por garantizar el máximo aprovechamiento de los códigos cortos solicitados reconociendo su naturaleza finita o escasa, y respondiendo a la necesidad de garantizar un uso eficiente de los recursos solicitados.

En mérito de lo anterior, esta entidad procedió al análisis, de conformidad con la Resolución CRC 5050 de 2016, y lo manifestado por **VOCALINK**. Así, concluyó que, los contenidos señalados a soportar en los treinta y seis (36) códigos cortos solicitados agrupados según el servicio o contenido a soportar u ofrecer, podrían ser implementados a través de una cantidad menor a los códigos cortos solicitados, esto es nueve (9) códigos cortos.

La Resolución CRC 7652 de 2025 fue notificada personalmente a **VOCALINK** el 10 de febrero del mismo año. Dentro del término legal establecido para tal efecto¹, la mencionada sociedad presentó recurso de reposición contra dicho acto administrativo, el cual fue radicado internamente bajo el número 2025803747 del 21 de febrero de 2025.

Teniendo en cuenta que el recurso de reposición interpuesto por **VOCALINK** cumple con los requisitos previstos en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), la Comisión procede con su análisis, siguiendo para ello el mismo orden propuesto por el recurrente en su escrito.

2. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO

¹ El término para presentar el recurso de reposición vencía el 24 de febrero de 2025.

En su escrito del 21 de febrero de 2025, **VOCALINK** solicitó a la CRC que "[R]evoque parcialmente la Resolución No. 7652 de 2025 y se proceda a la asignación de los 36 códigos cortos solicitados" y que sus argumentos sean tenidos en cuenta para que "[S]e valore la importancia de la segmentación de los códigos cortos como una estrategia clave en la mitigación del fraude cibernético, en cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Resolución 5050 de 2016."

VOCALINK fundamenta su recurso en los siguientes tres apartados:

- (i) Vulneración al debido proceso y la motivación adecuada de los actos administrativos, así como la correcta aplicación de la normativa vigente;
- (ii) Mitigación del fraude cibernético;
- (iii) Identificación del servicio y derechos del usuario.

2.1 Del acápite denominado "Vulneración al debido proceso y la motivación adecuada de los actos administrativos, así como la correcta aplicación de la normativa vigente"

En su escrito, **VOCALINK** señala que el recurso de reposición es un medio procedente contra actos administrativos de carácter particular y concreto, con el fin de que la autoridad que lo profirió reconsidere su decisión, conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Adicionalmente, argumenta la necesidad de garantizar el derecho al debido proceso, la debida motivación de los actos administrativos y correcta aplicación de la normativa vigente en materia de telecomunicaciones y administración de recursos numéricos. Sin embargo, -se advierte- que en su escrito no se manifiesta o expone argumentos de fondo que sustenten una vulneración específica a estos principios en el caso concreto.

2.2 Del acápite denominado "La mitigación del Fraude Cibernético."

VOCALINK resalta que conforme al artículo 2.1.4.18 de la Resolución CRC 5050 de 2016, es obligación de los proveedores de servicios de comunicaciones implementar las herramientas tecnológicas adecuadas para prevenir fraudes y realizar seguimiento periódico a los mecanismos adoptados en sus redes, y que en caso de presentarse una PQR relacionada con presuntos fraudes, los proveedores deben investigar sus causas y, si se determina que el usuario actuó diligentemente en el uso del servicio, no podría exigírsele el pago de consumos no reconocidos.

Sustenta -a su juicio- que, dado el aumento de modalidades de delitos cibernéticos como el *phishing*, *smishing* y fraudes electrónicos, la estratificación de los códigos cortos según los sectores económicos, es una medida necesaria para mitigar estos riesgos.

Adicionalmente, argumenta que una segmentación adecuada permite una mayor trazabilidad y control sobre los mensajes enviados, recudiendo la posibilidad de que terceros inescrupulosos utilicen códigos unificados para prácticas fraudulentas.

VOCALINK concluye -a su juicio- que la decisión de la CRC, al negar la asignación de códigos cortos diferenciados, podría facilitar la proliferación de fraudes, ya que dificulta la identificación precisa del remitente y la actividad económica vinculada a cada comunicación, por lo que esto contraviene los principios de seguridad y prevención de fraudes establecidos en la regulación vigente.

2.3 Del acápite denominado "La identificación del Servicio y Derechos del Usuario."

Frente a este punto, **VOCALINK** resalta la importancia de la identificación del servicio dentro del marco de los derechos y facultades del usuario. Expone que el uso de un mismo código para acceder a diferentes contenidos genera un reto en cuanto a la especificidad de la solicitud del usuario.

En suma, señala que, cuando el usuario utiliza las palabras "CANCELAR" y "SALIR" para darse de baja, no se tiene la capacidad de identificar de manera precisa cual es el contenido específico que desea dejar de recibir, lo que podría afectar su derecho a recibir solamente aquellos recursos o contenidos que efectivamente desea.

VOCALINK expone el ejemplo a su argumento de la siguiente manera: "[...] si el código utilizado puede acceder a varios tipos de contenido, pero el usuario no está interesado en recibir al menos

uno de estos contenidos gratuitos, se bloquearían todos los accesos bajo ese código, limitando su derecho a disfrutar del servicio de acuerdo con sus preferencias. [...]”

Por lo tanto, señala que se considera imprescindible contar con un sistema que permita a los usuarios especificar el contenido que desean cancelar, sin afectar el acceso a otros recursos que sí desean recibir.

3. CONSIDERACIONES DE LA CRC

Al respecto, es de señalar que el recurso de reposición es un medio jurídico a través del cual la parte interesada controvierte las decisiones o actos que ponen fin a las actuaciones administrativas, en el caso puntual, la no asignación de veintisiete (27) códigos cortos en la modalidad “*gratuito para el usuario*”, respecto de una solicitud de asignación de treinta y seis (36) códigos cortos; para que el funcionario que dictó la decisión revise nuevamente su contenido y, si lo considera legal y oportuno, lo aclare, modifique o revoque².

Así, frente al recurso de reposición, la doctrina ha manifestado que “(...) *se ha considerado históricamente como recurso connatural al Estado de derecho; en especial al derecho fundamental a la controversia de toda decisión administrativa. Se funda esta tesis en el criterio de que no existe acto administrativo sin control, se trata, pues, del más elemental de todos los recursos para garantizar el principio de la contradicción y debido proceso (...)*”.

De esta manera, para resolver el recurso de reposición interpuesto, la CRC analizará nuevamente toda la información que reposa en el expediente. Lo primero que debe resaltarse es que, en el ejercicio de sus funciones, la CRC está sujeta a la regulación de carácter general y abstracto que hubiera expedido, cuando los hechos materia de controversia estén sometidos a dicha regulación.

De otra manera, la entidad estaría actuando de forma contraria al principio de inderogabilidad singular del reglamento, según el cual un acto de carácter general no puede ser desconocido en un caso particular, aunque se trate del mismo funcionario y órgano autor de aquel³.

En consonancia con ello, es claro que la regulación de carácter general y abstracto se expide -y se presume expedida- de conformidad y para los fines y principios previstos por la Constitución y la Ley, entre ellos la neutralidad tecnológica, la promoción de la competencia y el goce efectivo de los derechos de los usuarios, razón por la cual, cuando el regulador aplica tal regulación a un caso concreto, dicha decisión, expresada en un acto administrativo de carácter particular y concreto, no hace más que acatar tales fines y principios.

Es por esto que cuando, en sede de una actuación administrativa, un proveedor presenta ante esta Comisión una pretensión y/o un fundamento jurídico contrario a la regulación de carácter general y abstracto, u omite acreditar la existencia de los supuestos de hecho previstos en esta, la decisión de carácter particular y concreto que niega dicha pretensión no puede entenderse violatoria de los fines y principios contenidos en la Ley pues, lejos de apartarse de ellos, los reivindica.

² López Blanco, Hernán F. “Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano”, Tomo I, Novena Edición, Bogotá - Colombia, 2005. p 749. “Sin duda alguna la reposición, junto con el recurso de apelación, constituyen los dos más importantes, por ser los que con mayor frecuencia utilizan las partes, de ahí el interés de conocer con el detalle los mismos. Este recurso busca que el mismo funcionario que profirió la decisión sea el que vuelva sobre ella y, si es del caso reconsiderarla, en forma total o parcial, lo haga; es requisito necesario para su viabilidad, que se motive el recurso al ser interpuesto, esto es, que por escrito o verbalmente si es en audiencia o diligencia, se le expongan al juez las razones por las cuales se considera que su providencia está errada, con el fin de que proceda a modificarla o revocarla, por cuanto es evidente que si el juez no tiene esa base, le será difícil, por no decir imposible, entrar a resolver.”

³ CONSEJO DE ESTADO. - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. - SECCIÓN PRIMERA. Bogotá, D.E., seis (6) de junio de mil novecientos noventa y uno (1991). Consejero Ponente: Doctor Miguel González Rodríguez. Referencia: Expediente No. 1244. Véase también CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero: Enrique Gil Botero Bogotá D.C., veinte (20) de marzo dos mil doce (2012) Rad.: 11001032800020110000300 Actor: Ferleyn Espinosa Benavides Demandado: Viviane Aleyda Morales Hoyos Acción: Electoral ACLARACIÓN DE VOTO; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. Curso de Derecho Administrativo. 6 ed. Madrid. Civitas, 1993. v.1 Pág. 209. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Observaciones sobre el Fundamento de la Inderogabilidad Singular de los Reglamentos, Revista de Administración Pública, número 27, septiembre- diciembre, 1.958, pp. 63-64; BREWER-CARÍAS, A. Los principios de legalidad y eficacia en las leyes de procedimientos administrativos en América Latina. Ponencia para las IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan R. Brewer- Carías, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo FUNEDA, Caracas, noviembre 1998. Pág. 25; GONZÁ LEZ SALINAS, J. Notas sobre algunos de los puntos de referencia entre Ley, Reglamento y Acto Administrativo, Revista de Administración Pública, número 121, enero-abril, 1.990, pp. 175-182; PEÑ ARANDA RAMOS, J. El reglamento como fuente específica del derecho administrativo y el principio de legalidad. En Curso de Instituciones Básicas del Derecho Administrativo, 2014. Universidad Carlos III de Madrid. Open Course Ware. Pág. 13

En el presente caso, a través de la resolución recurrida, la CRC concluyó que, conforme con la regulación de carácter general y abstracta en materia de administración de recursos de identificación, los servicios o contenidos que **VOCALINK** preveía cursar a través de treinta y seis (36) códigos cortos podrían ser implementados utilizando nueve (9) códigos cortos.

Esta decisión se fundamentó, de conformidad con los principios de administración e implementación de los recursos de identificación dispuestos en el artículo 6.1.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, y en analizar y verificar que la solicitud de asignación de los códigos cortos solicitados por esa sociedad velaba por garantizar el máximo aprovechamiento de los mismos. Esto, reconociendo la naturaleza finita o escasa de los recursos de identificación y la necesidad de garantizar un uso eficiente de los recursos solicitados. Todo lo anterior, en conformidad con los criterios de uso eficiente establecidos en la Resolución CRC 5050 de 2016 y en el documento técnico "Revisión integral del régimen de administración de recursos de identificación – RI".

Al respecto, cabe señalar que la conclusión fue adoptada luego de analizar la solicitud de asignación de los treinta y seis (36) códigos cortos solicitados, en conformidad con la información presentada por **VOCALINK** para el efecto. Esta información incluía la descripción del servicio y contenido a ser ofrecido en cada código corto solicitado, las razones que -según esa sociedad-, justificaban la necesidad de contar con una mayor cantidad de códigos cortos para servicios presuntamente similares, y las razones que justificaban – a su juicio- la no implementación de los servicios similares en una cantidad menor de códigos cortos.

En suma, -se reitera-, el análisis realizado por la CRC tuvo en cuenta el tipo de servicio o contenido a ofrecer a través de cada uno de los códigos cortos solicitados, partiendo del entendimiento de que la solicitud velaba por garantizar el máximo aprovechamiento de los códigos cortos solicitados reconociendo su naturaleza finita o escasa, y atendiendo a la necesidad de garantizar un uso eficiente de los recursos solicitados. De ahí que, los códigos cortos puedan ser agrupados o asociados cuando soportan un mismo servicio o finalidad, todo lo anterior, bajo el contexto de la administración e implementación de recurso escaso y limitado tal como lo son los códigos cortos.

Bajo este contexto, esta Comisión concluyó que era posible implementar los contenidos informados por **VOCALINK** en una cantidad menor de los códigos cortos solicitados. Así, se procedió a identificar la posible agrupación de servicios con base en lo señalado por esa sociedad, lo que justificó la asignación de nueve (9) códigos cortos.

Visto lo anterior, esta entidad procederá a analizar cada uno de los argumentos formulados por la recurrente, según se expone a continuación:

3.1. Respetto del cargo denominado "Vulneración al debido proceso y la motivación adecuada de los actos administrativos"

Frente al cargo expuesto, el presente acto administrativo da respuesta al recurso de reposición interpuesto contra un acto administrativo de carácter particular y la motivación adecuada frente a la expedición del acto administrativo, como lo es la Resolución CRC 7652 de 2025, garantizando así el derecho al debido proceso administrativo. En tanto, el actuar de esta entidad reconoce y respeta el derecho de defensa del recurrente, así como, da cumplimiento a los principios de publicidad, celeridad y eficacia que rigen la función pública⁴.

En suma, respecto a la presunta vulneración del debido proceso, se advierte que la recurrente no expuso ni desarrolló en su escrito de reposición, de manera concreta los fundamentos jurídicos o fácticos que sustenten dicha afirmación únicamente se limitó a señalar que conforme con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, Ley 1437 de 2011), en sus artículos 74 y 76, el recurso de reposición procede contra los actos administrativos de carácter particular y concreto, con el fin de que la misma autoridad que expidió el acto lo reconsidere, así como que el mismo se fundamenta en la necesidad de garantizar el debido proceso, la motivación adecuada de los actos administrativos y la correcta aplicación de la normativa vigente en materia de telecomunicaciones y asignación de recursos numéricos.

En consecuencia, frente a este cargo, es claro que el actuar de la CRC, en el marco de la presente actuación administrativa, no difiere del derecho fundamental al debido proceso de **VOCALINK**, en la medida en que se actuó conforme con lo dispuesto en la Resolución CRC 5050 de 2016, el

⁴ **ARTÍCULO 80. DECISIÓN DE LOS RECURSOS.** Vencido el período probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso. La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso.". Ley 1437 de 2011

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, el cual establece:

"ARTÍCULO 29. *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha desarrollado en reiterada jurisprudencia el alcance del referido derecho, indicando que este comprende: i) el derecho a la jurisdicción; ii) el derecho al juez natural; iii) el derecho a un proceso público; iv) el derecho a la independencia del juez; y v) el derecho a la imparcialidad del juez o funcionario correspondiente. En cuanto al debido proceso en materia administrativa, la Corte ha señalado lo siguiente:

"5.3. Dentro de ese marco conceptual, la Corte se ha referido el debido proceso administrativo como "(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal"⁵. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados"⁶.

5.4. Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a "actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción"

De esta manera, es necesario señalar que las entidades administrativas, así como los particulares que ejerzan funciones administrativas, deben garantizar a los administrados los siguientes derechos: i) a ser oídos durante el trámite de la actuación administrativa en curso; ii) a ser notificados del acto administrativo conforme a los preceptos legales; iii) a un trámite administrativo sin dilaciones injustificadas; iv) a participar desde el inicio de la actuación; v) a que esta se adelante ante el funcionario competente y en cumplimiento de las disposiciones legales; vi) a gozar de la presunción de inocencia; vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción; viii) a solicitar, aportar y controvertir las pruebas que se estimen necesarias; y ix) a impugnar las decisiones y promover las acciones pertinentes para solicitar la nulidad por la presunta vulneración del debido proceso⁷.

En ese sentido, una vez revisado el expediente administrativo, se constató que el procedimiento adelantado por la CRC obedece con lo establecido en la Resolución CRC 5050 de 2016 y en la jurisprudencia vigente, sin que se advierta vulneración alguna al debido proceso por parte de esta Comisión.

Resulta por tanto necesario desvirtuar la afirmación de la recurrente, quien sostiene que el acto administrativo carece de motivación adecuada y que no se aplicó correctamente la normativa vigente en materia de telecomunicaciones y asignación de recursos numéricos.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-796 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁶ Sentencia ibidem

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2019. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger

Aunado a lo anterior, la CRC precisa que no se allegó en su escrito de reposición fundamentos claros de los motivos de inconformidad o presunta violación al debido proceso. No obstante, cabe reiterar que la Resolución CRC 7652 de 2025 fue expedida en el marco de las funciones y competencias asignadas a esta Comisión, y cuenta con la debida motivación conforme a la regulación vigente, en particular en lo referente a la asignación de recursos de identificación, la cual se realizó con base en los principios para la administración e implementación de los recursos de identificación establecidos en el artículo 6.1.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

De otra parte, si bien **VOCALINK** incluyó en este argumento que –a su juicio- la falta de diferenciación en los códigos cortos asignados por la CRC genera perjuicios a los usuarios finales al no permitir la identificación precisa de las comunicaciones recibidas, lo cual afecta la confiabilidad del servicio y la seguridad de la información transmitida y, que la segmentación es fundamental para garantizar el principio de especialización y permitir la adecuada gestión de las comunicaciones en función de la actividad económica correspondiente, esta entidad –reitera- que no encuentra de forma clara y precisa los fundamentos claros y expuestos por los cuales se advierta una violación al debido proceso y al deber de garantizar la jurisprudencia en el actuar de la actuación administrativa en concreto, esto es la expedición de la Resolución CRC 7652 de 2025, por lo que el cargo de la recurrente no está llamado a prosperar.

3.2. Respecto del cargo denominado “La mitigación del Fraude Cibernético.”

Frente a este cargo, **VOCALINK** manifiesta que “(...) la Resolución 5050, en su **Artículo 2.1.4.18** sobre Prevención de Fraudes, establece la obligación de los proveedores de servicios de comunicaciones de implementar herramientas tecnológicas apropiadas para prevenir la comisión de fraudes y realizar seguimiento periódico a los mecanismos adoptados en sus redes. Asimismo, en caso de presentarse una PQR relacionada con presuntos fraudes, los proveedores deben investigar sus causas y, si se determina que el usuario actuó diligentemente en el uso del servicio, no podrá exigírsele el pago de consumos no reconocidos. (...)”

Adicionalmente, argumenta que, dado el crecimiento de modalidades de delitos cibernéticos como el *phishing*, *smishing* y fraudes electrónicos, la estratificación de los códigos cortos según los sectores económicos es una medida necesaria para mitigar estos riesgos dado que la segmentación adecuada permite una mayor trazabilidad y control sobre los mensajes enviados, reduciendo la posibilidad de que – a su juicio- terceros inescrupulosos utilicen códigos unificados para prácticas fraudulentas.

Por lo tanto, concluye esa sociedad que la negativa de la CRC a otorgar los códigos cortos diferenciados puede facilitar la proliferación de fraudes al dificultar la identificación precisa del remitente y la actividad económica vinculada a cada comunicación, esto en contravía de los principios de seguridad y prevención de fraudes establecidos en la regulación vigente.

Frente a este argumento, sea lo primero mencionar por esta entidad, que el artículo -2.1.4.18- mencionado por la recurrente, a la fecha, no se encuentra en la Resolución CRC 5050 de 2016, no obstante, es preciso destacar lo dispuesto en materia de prevención de fraudes dispuesto en los Artículos 2.1.10.7., 2.1.18.6 y 4.2.2.1.15. de la Resolución CRC 5050 de 2016, que citan:

"ARTÍCULO 2.1.10.7. PREVENCIÓN DE FRAUDES. Los operadores tienen la obligación de hacer uso de herramientas tecnológicas adecuadas para prevenir que se cometan fraudes al interior de sus redes y debe hacer controles periódicos respecto a la efectividad de estos mecanismos.

Cuando el usuario presente una PQR (petición, queja/reclamo o recurso) que pueda tener relación con un presunto fraude, el operador debe investigar sus causas; y en caso de que determine la no existencia de un fraude, le debe demostrar al usuario las razones por las cuales no procede su PQR (petición, queja/ reclamo o recurso). Sin embargo, si se demuestra que el usuario actuó diligentemente en el uso del servicio contratado, no habrá lugar al cobro de los consumos objeto de reclamación."

"ARTÍCULO 2.1.18.6 PREVENCIÓN DE FRAUDES DE LOS PCA E INTEGRADORES TECNOLÓGICOS ASIGNATARIOS DE CÓDIGOS CORTOS. Los PCA e Integradores Tecnológicos que sean asignatarios de códigos cortos deberán hacer uso de herramientas tecnológicas para prevenir fraudes a través del envío de mensajes SMS o USSD y efectuar controles periódicos respecto de la efectividad de los mecanismos dispuestos para tal fin."

"ARTÍCULO 4.2.2.1. OBLIGACIONES DE LOS PRST. Son obligaciones de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles respecto del acceso a sus redes para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS/USSD las siguientes:

(...)

4.2.2.1.15. Establecer de mutuo acuerdo, conforme a criterios de proporcionalidad y razonabilidad, el uso de herramientas tecnológicas a cargo de cada parte para prevenir fraudes a través de sus respectivas redes, plataformas o sistemas y efectuar controles periódicos respecto de la efectividad de los mecanismos dispuestos para tal fin."

En este contexto, es preciso señalar que los Proveedores de Contenidos y Aplicaciones (PCA) e Integradores Tecnológicos asignatarios de códigos cortos, deben hacer uso de herramientas tecnológicas para prevenir fraudes a través del envío de mensajes de texto SMS o USSD y efectuar controles periódicos respecto de la efectividad de los mecanismos dispuestos para tal fin.

Ahora bien, frente a lo manifestado por **VOCALINK**, esta Comisión aclara que la cantidad de códigos cortos asignados para soportar un determinado servicio a través de dichos códigos cortos no se circunscribe al tipo de servicio a soportar, así como, a las herramientas o soluciones tecnológicas que el asignatario se encuentra obligado a implementar dentro su infraestructura tecnológica para prevenir fraudes que puedan presentarse. Es decir, los mecanismos que implemente el asignatario para la prevención de fraudes no se circunscribe a la cantidad de códigos cortos que le sean asignados.

Así mismo, es de señalar que los códigos cortos son recursos públicos escasos que no pueden ser utilizados como un mecanismo alternativo para no efectuar el uso de herramientas o soluciones tecnológicas adecuadas que permitan cumplir con la normativa vigente.

En suma, al ser asignatario de un recurso de identificación, el asignatario adquiere deberes y obligaciones que son de obligatorio cumplimiento, debido a, entre otros, la necesidad de garantizar las condiciones adecuadas de seguridad en la prestación de los servicios a los usuarios que reciben contenidos a través del envío de mensajes SMS o USSD.

Por lo expuesto, este cargo no está llamado a prosperar.

3.3. Respetto del cargo denominado "La identificación del Servicio y Derechos del Usuario."

VOCALINK arguye en este cargo que el uso de un mismo código para acceder a diferentes contenidos genera un reto en cuanto a la especificidad de la solicitud del usuario. Esto por cuanto, no se tiene –a su juicio– la capacidad de identificar de manera precisa cual es el contenido específico que desea dejar de recibir el usuario, lo que puede afectar el derecho a recibir solamente aquellos recursos o contenidos que efectivamente desea.

Así mismo, manifiesta que, si el código corto utilizado puede acceder a varios tipos de contenido, pero el usuario no está interesado en recibir al menos uno de estos contenidos gratuitos, se bloquearían todos los accesos bajo ese código, limitando su derecho a disfrutar del servicio de acuerdo con sus preferencias. De esta manera, se vuelve imprescindible un sistema que permita a los usuarios especificar el contenido que desean cancelar, para así no afectar el acceso a los demás recursos disponibles que sí desea recibir.

Bajo este contexto, resulta oportuno recordar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1.19.9.⁸ de la Resolución CRC 5050 de 2016, el Proveedor de Contenidos y Aplicaciones (PCA)⁹ está obligado a identificarse en el envío de mensajes a través de SMS o USSD, informando a los

⁸ **ARTÍCULO 2.1.19.9. IDENTIFICACIÓN DEL PCA.** En el envío de mensajes a través de SMS o USSD, con fines comerciales o publicitarios, se deberá informar a los usuarios el nombre, la marca o la razón social del PCA responsable de la provisión de contenidos y aplicaciones. El cumplimiento de esta obligación deberá hacerse al principio o al final de cada sesión, mensaje o un grupo de mensajes concatenados según lo que aplique.

⁹ **PROVEEDORES DE CONTENIDOS Y APLICACIONES (PCA):** Agentes responsables directos por la producción, generación y/o consolidación de contenidos y aplicaciones a través de redes de telecomunicaciones. Estos actores pueden o no estar directamente conectados con el o los PRST sobre los cuales prestan sus servicios. Quedan comprendidos bajo esta definición todos aquellos actores que presten sus funciones como productores, generadores o agregadores de contenido.

usuarios su nombre, marca o razón social del responsable de la provisión del contenido y aplicaciones.

En este sentido, esta comisión precisa que el argumento planteado por la recurrente no tiene lugar a prosperar, toda vez que es deber del PCA identificarse al momento de remitir contenido a través de un SMS, MMS o USSD. Por tanto, esta afirmación sustenta que el cargo no es procedente, dado que la obligación de identificación del PCA debe cumplirse al inicio o al final de cada sesión, mensaje o grupo de mensajes de texto, lo cual permite a los usuarios una fácil identificación del remitente.

De otra parte, **VOCALINK** señala que no existe una condición que garantice que, al momento en que un usuario remita la palabra SALIR o CANCELAR como respuesta a un contenido, se identifique de manera precisa el contenido específico que desea dejar de recibir. En consecuencia, según argumenta **VOCALINK** que la agrupación de códigos cortos establecida en la resolución de asignación no resulta adecuada

Frente al argumento manifestado, esta Comisión señala que el artículo 2.1.19.7 dispone que los PCA deben adoptar las palabras clave estandarizadas para los distintos procedimientos de la siguiente forma:

"ARTÍCULO 2.1.19.7. ESTANDARIZACIÓN PALABRAS CLAVE. Los PCA deben adoptar las siguientes palabras clave estandarizadas (sin importar la utilización de letras mayúsculas o minúsculas) para los distintos procedimientos.

(....)

2.1.19.7.6. La palabra clave "salir" o "cancelar": indica la solicitud para restringir la recepción de mensajes de un determinado PCA. En el caso de los servicios de suscripción, indica la cancelación de todos los servicios desde un determinado código corto." (Subrayado Fuera Texto)

Así mismo, el numeral 2.1.19.7.7. dispone que:

"2.1.19.7.7. La palabra clave "servicio salir" o "servicio cancelar": indica la cancelación únicamente de la suscripción de ese determinado servicio. La palabra "servicio" debe ser remplazada por el nombre del servicio de contenidos y aplicaciones en particular."

Así las cosas, en relación con las disposiciones sobre palabras clave, y con el objetivo de garantizar el derecho de los usuarios a recibir protección respecto de publicidad no deseada, los usuarios de telefonía móvil pueden usar las palabras SALIR o CANCELAR, o las palabras SERVICIO SALIR o SERVICIO CANCELAR, cuando desean restringir la recepción de mensajes.

Sin embargo, en relación con estas disposiciones sobre la adopción de palabras clave por parte de los PCA, es preciso señalar que no se establece una limitación para que los mensajes de texto (SMS) sean en doble vía (originado en terminal móvil MO y terminado en terminal móvil -MT), lo cual permite que el asignatario solicite información adicional al usuario con el fin de determinar o identificar con mayor precisión el/los contenidos de el/los cual/es desea darse de baja o cancelar un usuario. Lo anterior favorece que dentro del procedimiento de identificación se requiera o solicite información adicional al usuario con el fin de identificar de forma inequívoca el contenido que este desea dejar de recibir o darse de bajo de un servicio específico.

Sumado a ello, es importante recordar que la Resolución CRC 5050 de 2016 establece que los códigos cortos constituyen un tipo de numeración asignada por la CRC para la prestación de servicios de contenidos y aplicaciones basados en el envío o recepción de mensajes cortos de texto (SMS) y mensajes a través del Servicio Suplementario de Datos no Estructurados (USSD). Por lo que, la naturaleza de esta numeración está orientada al posicionamiento e identificación de un tipo de servicio de contenidos y aplicaciones para los usuarios, a través de un código numérico que informe de manera clara el tipo de servicio, el contenido, la modalidad de compra y los costos asociados. Por lo tanto, su uso no está previsto para la creación de un canal de comunicación dedicado de SMS entre los usuarios finales del servicio de telefonía móvil y los clientes de un tercero.

En el mismo sentido, el documento técnico soporte expedido en desarrollo del proyecto regulatorio "Revisión Integral del Régimen de Administración de Recursos de Identificación", que dio lugar a la expedición de la Resolución CRC 5968 de 2020, establece lo siguiente respecto a la función principal de los códigos cortos:

"La numeración de códigos cortos tiene la función de permitir la provisión de servicios de contenidos o aplicaciones, prestados a través de SMS y USSD, por parte de proveedores de contenidos y aplicaciones e integradores tecnológicos, de tal manera que el usuario pueda distinguir mediante el número la modalidad de compra (única vez - suscripción), el tipo de servicio (concursos masivos- votaciones), el contenido específico (adultos - otros) y el costo del servicio (gratuito - pago).

Es importante aclarar al respecto que el fundamento de la armonización de los códigos cortos es la orientación y protección pro-usuario, y tiene por objeto facilitar procesos transparentes de información y publicidad permitiendo el posicionamiento de códigos únicos utilizables en las redes de todos los proveedores de redes y servicios que estén en capacidad de generar y recibir SMS.

Teniendo en cuenta lo anterior, para proveedores que no buscan el posicionamiento e identificación de un tipo de servicio de contenidos y aplicaciones para los usuarios a través de un código numérico que informe claramente el tipo de tarifa y el generador del contenido, sino la creación de un canal de comunicación dedicado de SMS entre los usuarios finales del servicio de telefonía móvil y sus clientes, la CRC ha identificado que dicha modalidad corresponde con la figura de prestación de servicios SMS enmarcada en la clasificación de SMS-SP propuesta en el ECC Report 2129, la cual debe utilizar la numeración no geográfica de servicios para su operación, teniendo en cuenta que ese tipo de números son de acceso universal y significancia nacional, y además permiten garantizar la disponibilidad y suficiencia de recursos en el mediano y largo plazo, que para el escenario en comento no otorgaría la numeración de Códigos Cortos."

De esta manera, el argumento presentado por **VOCALINK**, - según el cual es necesario distribuir los servicios en una mayor cantidad de códigos cortos bajo el propósito que el usuario pueda restringir la recepción de mensajes de texto (SMS) de forma independiente por marca o servicio- no se ajusta a la naturaleza ni al propósito con los que fue definida la numeración de códigos cortos para SMS y USSD, así como, tampoco vela por garantizar el máximo aprovechamiento de los códigos cortos solicitados reconociendo su naturaleza finita o escasa así como responde a la necesidad de garantizar un uso eficiente de los recursos solicitados.

A partir de lo anterior, cabe recordar que los códigos cortos son recursos públicos escasos que no pueden ser utilizados como un mecanismo alterno para no efectuar el uso de herramientas o soluciones tecnológicas que permitan identificar la solicitud de un usuario para darse de baja o cancelar un contenido de un PCA responsable de la provisión de contenidos y aplicaciones.

Bajo este contexto, el cargo presentado no controvierte la motivación expuesta en la Resolución CRC 7652 de 2025 para la asignación de nueve (9) códigos cortos.

Por todo lo anterior, se concluye que el cargo no está llamado a prosperar.

Sin perjuicio de lo anterior, la posibilidad técnica de lograr una identificación unívoca de usuarios y comunicaciones a través de mensajes SMS, tanto MT (Mobile Terminated) como MO (Mobile Originated), se enmarca en el uso de la numeración asignada para acceder a servicios de contenidos y aplicaciones soportados mediante SMS y USSD, bajo la figura de SMS-SP (Service Provider).¹⁰

De igual forma, la decisión adoptada precisa que la CRC consideró técnicamente viable soportar los servicios o contenidos informados por **VOCALINK** mediante una cantidad menor de códigos cortos. Lo anterior, por cuanto los servicios o contenidos a soportar para los treinta y seis (36) códigos cortos eran similares y se pudo establecer que para soportar dichos servicios descritos era posible la implementación en una menor cantidad de códigos cortos a los solicitados. Por tal razón, se procedió a la asignación de nueve (9) códigos cortos, conforme a lo dispuesto en la resolución de asignación, distribuidos de la siguiente manera:

¹⁰ Para los casos en que los proveedores buscan la creación de un canal de comunicación dedicado de SMS entre los usuarios finales del servicio de telefonía móvil y sus clientes, en los que resulta necesaria la identificación unívoca de usuarios y comunicaciones SMS, MT y MO, son susceptibles de ser prestados a través de la numeración no geográfica de servicios a través del NDC 940. Los proveedores de este tipo de servicios han sido denominados en el ECC Report 212 como SMS-SP (SMS – Service Provider), motivo por el cual se empleará dicha sigla para describir la atribución del mencionado NDC. (REVISIÓN INTEGRAL DEL RÉGIMEN DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS DE IDENTIFICACIÓN – RI. Documento Soporte. Diseño Regulatorio. Julio de 2019.)

- Un (1) código corto para notificaciones de alertas de emergencia.
- Un (1) código para notificaciones de encuestas.
- Un (1) código para notificaciones de recordatorios.
- Un (1) código para notificaciones de finanzas.
- Dos (2) códigos cortos para notificaciones de información general.
- Un (1) código para notificaciones de marketing.
- Un (1) código para notificaciones transaccionales.
- Un (1) código para notificaciones de transacciones bancarias.

Cabe destacar que se asignaron dos (2) códigos cortos a la categoría de notificaciones de información general, en razón a que esta agrupaba una mayor cantidad de servicios de carácter informativo.

Así las cosas, la información anteriormente descrita se presentó de la siguiente manera:

SERVICIO O CONTENIDO A OFRECER	CÓDIGO CORTO	CANTIDAD
Notificaciones de alertas emergencia	85019	1
Notificaciones de encuestas	85051	1
Notificaciones de recordatorios	85039	1
Notificaciones de finanzas	85057	1
Notificaciones de información general	85040	2
	85053	
Notificaciones de marketing	85054	1
Notificaciones transaccionales	85049	1
Notificaciones de transacciones bancarias	85006	1

Es así como, los ocho (8) grupos identificados corresponden a las siguientes categorías o servicios:

- notificaciones de alertas de emergencia, conformadas por un (1) código corto;
- notificaciones de encuestas, conformadas por un (1) código corto;
- notificaciones de recordatorios, conformadas por seis (6) códigos cortos;
- notificaciones de finanzas, conformadas por cinco (5) códigos cortos;
- notificaciones de información general, conformadas por dieciocho (18) códigos cortos;
- notificaciones de marketing, conformadas por dos (2) códigos cortos;
- notificaciones transaccionales, conformadas por dos (2) códigos cortos; y
- notificaciones de transacciones bancarias, conformadas por un (1) código corto.

Estas categorizaciones suman un total de treinta y seis (36) códigos cortos solicitados.

En consecuencia, velando por garantizar el máximo aprovechamiento de los códigos cortos solicitados, reconociendo su naturaleza finita o escasa, y respondiendo a la necesidad de garantizar un uso eficiente de los recursos solicitados, la CRC consideró procedente la asignación de los siguientes nueve (9) códigos cortos: 85019, 85051, 85039, 85057, 85040, 85053, 85054, 85049 y 85006, al ser los primeros solicitados dentro de cada categoría conforme a la agrupación mencionada.

Así mismo, esta Comisión no consideró viable asignar la asignación de los veintisiete (27) códigos cortos restantes: 85005, 890147, 890063, 85045, 85036, 85064, 85034, 85062, 899927, 85044, 890153, 85041, 85011, 85059, 85042, 890064, 85056, 85043, 85048, 85004, 85023, 85033, 85028, 890066, 85055, 85007 y 85000.

Se reitera que esta decisión se fundamentó en la posibilidad de asociar los servicios según su naturaleza y finalidad, permitiendo su implementación eficiente a través de los nueve (9) códigos cortos asignados.

En resumen, esta Comisión confirma la decisión contenida en la Resolución CRC 7652 de 2025, adoptada con base en lo dispuesto en la Resolución CRC 5050 de 2016, en el análisis técnico consignado en el documento "Revisión integral del régimen de administración de recursos de identificación – RI" y en el análisis de la solicitud y sus complementos lo cual permitió identificar la posibilidad de agrupar los servicios en ocho (8) categorías, y justificó la asignación de nueve (9) códigos y la negación de los veintisiete (27) restantes.

De igual forma, es importante señalar que **VOCALINK** es responsable del uso de los códigos cortos según lo dispuesto en la Resolución CRC 5050 de 2016. Por lo tanto, una vez asignado el recurso de identificación, asume todas las obligaciones que resulten vigentes y aplicables conforme la normativa vigente, **por lo que –se aclara- el máximo aprovechamiento de los recursos asignados no implica una interpretación a libre habilitación para el envío de cualquier tipo de mensaje texto (SMS).**

Finalmente, -se reitera- que los códigos cortos son recursos públicos escasos que no pueden ser utilizados como un mecanismo alternativo para no efectuar el uso de herramientas o soluciones tecnológicas adecuadas que permitan identificar la solicitud de un usuario para darse de baja o cancelar un contenido de un determinado PCA -responsable de la provisión de contenidos y aplicaciones. Por lo anterior, la CRC reafirma su compromiso con la administración transparente y eficiente de los recursos de identificación, promoviendo su uso racional y asegurando su disponibilidad para las necesidades actuales y futuras, en coherencia con su carácter limitado y estratégico para la competencia en el sector.

Por todo lo anterior, no se da lugar al recurso presentado y se confirma en integridad la decisión recurrida.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

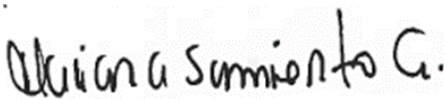
ARTÍCULO 1. Admitir el recurso de reposición presentado por **VOCALINK S.A.S.** en contra de la Resolución CRC 7652 de 2025.

ARTÍCULO 2. No reponer la Resolución CRC 7652 de 2025 por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes.

ARTÍCULO 3. Notificar personalmente la presente resolución al representante legal de la **VOCALINK S.A.S.** o a quién haga sus veces, de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), advirtiéndole que en contra de esta no procede recurso alguno.

Dada en Bogotá, D.C., a los 8 días del mes de abril de 2025.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARIANA SARMIENTO ARGÜELLO
Coordinadora Relaciones con Grupos de Valor